



Вестник Российского университета дружбы народов.
Серия: ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

2018 Том 5 № 4
DOI: 10.22363/2312-8313-2018-5-4
Научный журнал
Издается с 2014 г.

Издание зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)

Свидетельство о регистрации ПИ № ФС 77-61271 от 03.04.2015 г.

Учредитель: Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Российский университет дружбы народов»

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР СЕРИИ
С.А. Семенов,

кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

ЗАМЕСТИТЕЛЬ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА

В.А. Федоров,

доктор философских наук, профессор, профессор кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

ОТВЕТСТВЕННЫЙ СЕКРЕТАРЬ СЕРИИ

Е.В. Лылова,

кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

ЧЛЕНЫ РЕДКОЛЛЕГИИ

Барабашев А.Г. – доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой государственной службы, декан факультета государственного и муниципального управления НИУ «Высшая школа экономики»

Вертински И. – профессор, директор Центра международных исследований корпоративного и общественного управления, Университет Британской Колумбии, Ванкувер (Канада)

Вольманн Х. – PhD, профессор публичного администрирования и общественной политики Берлинского университета имени Гумбольдта (Германия)

Ворончук Инесса – доктор экономических наук, профессор, глава Департамента публичного администрирования Факультета экономики и менеджмента Латвийского университета (Латвия)

Корнилов М.Я. – доктор экономических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

Кочегура А.П. – доктор философии (PhD), член Европейской ассоциации специалистов в области государственного управления (EGPA), эксперт Европейской комиссии и Всемирного банка, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

Марголин А.М. – доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист Российской Федерации, проректор РАНХиГС при Президенте Российской Федерации

Прокофьев С.Е. – доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, заместитель руководителя Федерального казначейства Российской Федерации

Сорокин Д.Е. – доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент РАН, заведующий кафедрой макроэкономики и макроэкономического регулирования Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, первый заместитель директора Института экономики РАН

Столяров Н.С. – доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист Российской Федерации, профессор кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

Хоппе Р. – PhD, профессор политики и знаний Школы менеджмента и государственного управления Университета Твенте, сотрудник Института науки о государственном управлении, сотрудник Нидерландского института управления (Нидерланды)

Цвык В.А. – доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой этики, декан факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

Шедлер К. – профессор, директор Института менеджмента и государственного управления, Университет Санкт-Галлена (Швейцария)

Шульц Д. – профессор кафедры политических наук Университета Хэмлин (США), главный редактор журнала Public Affairs Education (JPAE)

Вестник Российского университета дружбы народов.
Серия: ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

ISSN 2312-8313 (print), ISSN 2411-1228 (online)

4 выпуска в год

Включен в каталог периодических изданий Ульрих

(Ulrich's Periodicals Directory: <http://www.ulrichsweb.com>).

Языки: русский, английский, французский, немецкий, испанский.

Материалы журнала размещаются на платформе РИНЦ Российской научной электронной библиотеки, Electronic Journals Library Cyberleninka.

Цель и тематика

Научный журнал «Вестник Российского университета дружбы народов», серия «Государственное и муниципальное управление» – специализированное научное издание, учрежденное в конце 2013 года.

Цель издания: содействие развитию науки о государственном управлении и местном самоуправлении, ее популяризации в Российской Федерации, а также создание площадки для обсуждения междисциплинарной и практико-ориентированной проблематики государственного и муниципального управления.

На страницах журнала авторам статей, ученым и практикам, представляется возможность обсуждения основных идей и проблем государственного и муниципального управления, публикация результатов анализа актуальных вопросов государственного управления в России, теоретического осмысления тенденций и перспектив развития местного самоуправления, обобщения зарубежной практики и опыта публичного администрирования и менеджмента, освещения современных тенденций развития высшего профессионального образования в области государственного и муниципального управления и т.д.

Основными рубриками журнала являются: «Государственное управление: теория и практика», «Зарубежный опыт управления», «Становление и развитие местного самоуправления в России», «Культура управленческой деятельности», «Антология государственного управления» и другие.

Читательская аудитория журнала: ученые и исследователи, практики государственного и муниципального управления, а также широкий круг читателей, интересующийся проблемами государственного и муниципального управления в Российской Федерации.

В редакционную коллегию журнала входят ведущие ученые и эксперты международного и национального уровня в сфере государственного и муниципального управления.

Редакционная коллегия журнала приглашает к сотрудничеству ученых, научных работников, аспирантов и практиков, работающих в сфере государственного и муниципального управления.

Правила оформления статей, архив и дополнительная информация размещены на сайте: <http://journals.rudn.ru/public-administration>.

Электронный адрес: pubadmj@rudn.university.

Литературный редактор К.В. Зенкин

Компьютерная верстка: Ю.А. Заикина

Адрес редакции:

Российский университет дружбы народов
ул. Орджоникидзе, д. 3, Москва, Россия, 115419
Тел.: +7 (495) 955-07-16; e-mail: publishing@rudn.ru

Адрес редакционной коллегии серии «Государственное и муниципальное управление»:

ул. Миклухо-Маклая, д. 10/2, Москва, Россия, 117198
Тел.: +7 (495) 434-21-12; e-mail: pubadmj@rudn.university

Подписано в печать 21.12.2018. Выход в свет 27.12.2018. Формат 70×100/16.

Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура «Times New Roman».

Усл. печ. л. 7,47. Тираж 500 экз. Заказ № 1668. Цена свободная

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования

«Российский университет дружбы народов» (РУДН)

117198, Москва, Россия, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

Отпечатано в типографии ИПК РУДН

115419, Москва, Россия, ул. Орджоникидзе, д. 3

Тел.: +7 (495) 952-04-41; publishing@rudn.ru

© Российский университет дружбы народов, 2018



RUDN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

2018 Volume 5 Issue 4

DOI: 10.22363/2312-8313-2018-5-4

Scientific journal

Founded in 2014

Founder: Peoples' Friendship University of Russia

EDITOR-IN-CHIEF

S.A. Semenov,
PhD, Associate Professor, Head
of Public Administration Department
of Faculty of Humanities
and Social Sciences, Peoples'
Friendship University of Russia

DEPUTY EDITOR-IN-CHIEF

V.A. Fedorov,
D.Sc (Philosophy), Professor,
Professor of Public Administra-
tion Department of Faculty
of Humanities and Social Sciences
Peoples' Friendship University
of Russia

EXECUTIVE SECRETARY

E.V. Lylova,
PhD, Senior Lecturer of Public
Administration Department
of Faculty of Humanities
and Social Sciences, Peoples'
Friendship University of Russia

EDITORIAL BOARD

Barabashev A.G. – D.Sc (Economics), Professor, Head of the Civil Service Department, Dean of the Public Administration Department, National Research University Higher School of Economics

Vertinsky I. – Professor, Director of Center for International Studies, Corporate and Public Administration, University of British Columbia, Vancouver (Canada)

Wollmann H. – PhD, Professor of Public Administration and Public Policy of the Berlin Humboldt University (Germany)

Voronchuk I. – D.Sc (Economics), Professor, Head of Public Administration Department of Economics and Management Faculty, Latvian University (Latvia)

Kornilov M.Ya. – D.Sc (Economics), Professor of Public Administration Department of Faculty of Humanities and Social Sciences

Kotchegura A.P. – PhD, a member of the European Association of Professionals in Public Administration (EGPA), Expert of the European Commission and the World Bank, Senior Lecturer of Public Administration Department of Faculty of Humanities and Social Sciences Peoples' Friendship University of Russia

Margolin A.M. – D.Sc (Economics), Professor, Honored Economist of Russia, Pro-Rector of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Prokofiev S.E. – D.Sc (Economics), Professor, Head of State Public Administration Department, Financial University under the Government of the Russian Federation, Deputy Head of the Federal Treasury of the Russian Federation

Sorokin D.E. – D.Sc (Economics), Professor, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Head of Macroeconomics and Macroeconomic Regulation of the Financial University under the Government of the Russian Federation, First Deputy Director of the Institute of Economics

Stolyarov N.S. – D.Sc (Economics), Professor, Honored Economist of the Russian Federation, Professor of Public Administration Department of Faculty of Humanities and Social Sciences Peoples' Friendship University of Russia

Hoppe R. – PhD, Professor of Politics and Knowledge of the School of Management and Governance, Department of Science, Technology and Police Studies of University of Twente (Netherlands)

Tsvyk V.A. – D.Sc (Philosophy), Professor, Head of Ethics Department, Dean of Faculty of Humanities and Social Sciences Peoples' Friendship University of Russia

Schedler K. – Professor, Director of the Institute of Management and Public Administration, University of St. Gallen (Switzerland)

Schultz D. – Professor of Political Science, University of Hamlin (USA), Editor in Chief of Public Affairs Education (JPAE)

RUDN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION
Published by Peoples' Friendship University of Russia
(RUDN University), Moscow, Russia

ISSN 2312-8313 (print), ISSN 2411-1228 (online)

4 issues per year

Languages: Russian, English, French, German, Spanish.

Indexed in Ulrich's Periodicals Directory: <http://www.ulrichsweb.com>

Aim and Scope

The scientific journal "RUDN Journal of Public Administration" is the special scientific publication, founded in late 2013.

The journal mission is the assistance of the public administration development on theoretical and practice field as well as to create a platform to discuss interdisciplinary and practice-oriented perspectives in the public administration field.

The journal gives an ability to discuss main ideas and problems of public administration, analysis of current issues of public administration, the theoretical comprehension of the trends and prospects of local government development, synthesis of international practice and experience of public administration and management, highlighting modern trends of higher professional education development on the public administration field, etc.

The main journal headings are following: «Theory and Practice of Public Administration», "Foreign Experience of Management", "Formation and development of local government", "Culture of management", "Anthology of Public Administration" and etc.

In addition to research articles the journal also welcomes book reviews, literature overviews, conference reports and research project announcements.

The journal is for scientists and researchers, officials in the sphere of public administration, and for a wide range of readers who are interested in problems and perspectives of public administration.

The journal editorial board includes leading scientists and experts of international and national level on the public administration field.

Further information regarding notes for contributors, subscription, and back volumes is available at <http://journals.rudn.ru/public-administration>.

E-mail: pubadmj@rudn.university.

Review Editor *K.V. Zenkin*

Layout Designer *Iu.A. Zaikina*

Address of the editorial board:

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)

3 Ordzhonikidze St., Moscow, Russia, 115419

Ph.: +7 (495) 955-07-16; e-mail: publishing@rudn.ru

Address of the editorial board of RUDN Journal of Public Administration:

10/2 Miklukho-Maklaya St., Moscow, Russia, 117198

Ph.: +7 (495) 434-21-12; e-mail: pubadmj@rudn.university

Printing run 500 copies. Open price

Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education

"Peoples' Friendship University of Russia" (RUDN University)

6 Miklukho-Maklaya St., Moscow, Russia, 117198

Printed at RUDN Publishing House:

3 Ordzhonikidze St., Moscow, Russia, 115419

Ph.: +7 (495) 952-04-41; e-mail: publishing@rudn.ru

© Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University), 2018

СОДЕРЖАНИЕ

УПРАВЛЕНИЕ ПЕРСОНАЛОМ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

- М.В. Долгов** Особенности управленческих команд на государственной гражданской службе 365
- Е.В. Масленникова, Л.Н. Татарина** Развитие системы материального стимулирования государственных гражданских служащих 374
- Ю.В. Саркисян** Школа креативного управления как инструмент создания карьеры будущих управленцев 383

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

- И.В. Бальнин** Рекомендации по совершенствованию финансового обеспечения муниципальных образований в Российской Федерации 391
- В.В. Омельченко** Государственное управление научной и научно-технической деятельностью в Российской Федерации на примере регулирования подготовкой и принятием системы научных специальностей 397

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

- Г.Л. Гукасян** Макроэкономические проблемы стран – экспортеров нефти в условиях нестабильности мирового рынка 411

ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

- Д.Г. Залевская, А.Ю. Яковлев** Развитие государственного управления в сфере книгоиздания в России (середина XVI в. – 80-е гг. XX в.) 426
- Н.С. Столяров** Либеральные реформы Александра II и современность 433

СЛОВО СТУДЕНТАМ, АСПИРАНТАМ И МОЛОДЫМ УЧЕНЫМ

- А.М. Батуро** Проблема детской безнадзорности и беспризорности в Российской Федерации 444

CONTENTS

HUMAN RESOURCES MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION

- M.V. Dolgov** Features of Management Teams in Public Service Bodies 365
- E.V. Maslennikova, L.N. Tatarinova** The Development of the System of Material Stimulation of Civil Servants 374
- Yu.V. Sarkisyan** School of Creative Management as a Tool for Creating Careers of Future Managers 383

PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

- I.V. Balynin** Recommendations for Improving the Financial Support of Municipalities in the Russian Federation 391
- V.V. Omel'chenko** State Management of Scientific and Scientific-Technical Activity in the Russian Federation on the Example of the Preparation and Adoption of the System of Scientific Specialties 397

FOREIGN EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION

- G.L. Gukasyan** Macroeconomic Problems of the Oil-Exporting Countries in the Conditions of Instability on the World Market 411

HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

- D.G. Zalevskaya, A.Y. Yakovlev** Evolution of Public Administration of Book Publishing in Russia (the middle of the XVI century – 1980s) 426
- N.S. Stolyarov** The Liberal Reforms of Alexander II and the Present 433

ARTICLES OF STUDENTS, POSTGRADUATES AND YOUNG SCIENTISTS

- A.M. Baturo** The Problem of Child Neglect and Homelessness in Russia 444



DOI: 10.22363/2312-8313-2018-5-4-365-373

Особенности управленческих команд на государственной гражданской службе

М.В. Долгов

Высшая школа государственного управления
Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Современный период реформирования государственной службы, повышения ее эффективности, результативности, полезности деятельности насыщен событиями, нововведениями, социальными экспериментами. В последние годы основной вектор изменений направлен на внедрение современных инструментов управления в органы государственной службы. Проводятся национальные и региональные конкурсы по отбору кадрового резерва, реализуются программы социальных лифтов, вводятся элементы проектного управления, внедряются инструменты управления по ключевым показателям деятельности.

В статье рассмотрена важная составляющая, являющаяся основой организационных изменений в государственной службе. Вопросы формирования и развития управленческих команд на всех уровнях государственной службы являются фундаментальной задачей для развития культуры современного управления и проведения качественных изменений. Среди положительных результатов преобразования государственной службы можно назвать появление «островов» действия реформаторов, которые производят попытки изменений в структурах государственной службы, культура которых складывалась десятилетиями и во многом еще является наследием прошлого века. Одной из актуальнейших задач текущего периода является необходимость перехода к командному лидерству на всех уровнях государственной службы. Автором обосновывается вывод о необходимости развития управленческих команд и формирования культуры командного лидерства. На основании проведенных исследований аргументированно предлагаются системные действия по развитию управленческих команд государственной службы.

Ключевые слова: командный менеджмент, управленческая команда, командное лидерство, модель 5F

История повествует о многих успехах команд в спорте, в решении экстремальных задач по спасению людей, в боевых действиях силовых структур, а также в бизнесе, где обнаруживается больше всего упоминаний об успехах проектных и управленческих команд.

Об успехах команд управленческих в системе государственной службы пока говорят существенно меньше. Как правило, речь идет о достижениях и результатах отдельных лидеров. Что, на наш взгляд, достаточно критично демонстрирует отставание системы государственного управления от совре-

менных требований времени. Мы уверены, что роль харизматичных лидеров для России хоть и остается актуальной, но не позволяет достигать стабильных и системных результатов, реализовывать преемственность, формировать культуру «опережающего роста». Настало время высокоэффективных управленческих команд и в системе государственной службы на всю глубину существующей структуры управления.

В качестве основных видов команд следует выделять следующие:

- управленческие команды;
- функциональные команды, созданные на основе формальной структуры отделов и служб;
- проектные команды.

Управленческая команда – команда, состоящая, прежде всего, из «Первого Лица» и первой линейки (иногда частично и второй) подчинения, т.е. именно тех, кто формирует (должен формировать) ближний круг «Первого Лица». От них зависит процесс формирования и реализации стратегии. Именно управленческая команда формирует стратегию организации и берет ответственность за ее реализацию.

Таким образом, говоря об управленческих командах в структуре государственного управления, можно выделить 3 их основных критерия:

- 1) все члены управленческой команды участвуют в формировании стратегии;
- 2) все члены управленческой команды берут на себя ответственность за реализацию стратегии (при этом не формально, а рассматривая задачу реализации стратегии как дело своей жизни в данный период времени);
- 3) это высокоэффективная профессиональная команда, формирующая культуру работы на общий результат во всей возглавляемой ей структуре.

Дополнительными важными признаками управленческих команд государственной службы являются:

- распределенное командное лидерство с высокой инициативой и ответственностью каждого ее члена;
- способность «первого лица» – лидера управленческой команды реализовывать гибкий стиль управления, формирующий среду «соратников», а не «последователей», уход от принципа «один гений и 1000 помощников»;
- обеспечение преемственности.

Эти признаки управленческих команд в государственной сфере также очень важны, но скорее являются основой для действительного соответствия основным признакам управленческих команд государственного управления.

Формально круг обязательных участников в составе управленческих команд государственной службы не может быть определен строго. Многое зависит от специфики деятельности, региона, а также от тех ключевых факторов успеха, которые наиболее актуальны для субъекта в данный момент. Упор на качество, скорость продвижения, организацию продвижения, повышения инвестиционной привлекательности, прорывной рост производительности,

решение социальных проблем, развитие внутренних бизнес-процессов неминуемо приводит к коррекции состава управленческой команды.

Необходимо также учитывать, что формально занимаемая должность не гарантирует попадание в состав управленческой команды. Необходимо не только разделять миссию и стратегию и поддерживать лидера, но действовать так, чтобы вклад в совместный результат был очевиден и понятен (измерим и измерен). Если вклад в общий результат кого-то из членов управленческой команды непонятен, то обсуждение целей и выработка стратегии проходит формально (что бывает очень часто) или выражается в открытом выяснении отношений. Для этого важно не только формальное соответствие занимаемой должности, но и вовлеченность в процесс, неформальное отношение к целям управленческой команды.

В состав управленческой команды так же могут входить:

- представители вышестоящих структур государственного управления, если их деятельность существенно влияет на результат. Например, они выполняют представительские функции и реализуют функцию лоббирования;
- уникальные специалисты, от которых зависит успех реализации стратегии и процветание бренда территории. Например, если специалист компании с мировым именем окажется не вовлечен в выработку стратегии, не будет разделять ее, то это может оказаться критичным;
- представители других организаций и фрилансеры в случае, если функция отдана на аутсорсинг, но должна быть представлена для корректной выработки и реализации стратегии.

Важно понимать, что в состав управленческой команды также входят административные помощники и секретари первых лиц. Они находятся в прямом подчинении и взаимодействии с лидером управленческой команды и, как правило, занимаются процессами организационной подготовки и сопровождения работы управленческой команды, от работы которых очень многое зависит.

Необходимо отметить, что выше были приведены не все варианты формирования состава управленческих команд в системе государственного управления, так как ключевой целью было подчеркнуть специфику работы с ними.

Управленческие команды – наиболее сложный объект управления, от которого зависит начало и окончание развития. Управленческие команды – это пример командного взаимодействия и основной носитель корпоративной культуры государственной службы (в бизнесе, по нашему мнению, аналогично). Мы уверены, что именно энергия управленческих команд в системе государственного управления станет основным инструментом созидания и развития эффективности в России. Именно с управленческих команд надо начинать развитие команд во всех структурах государственного управления.

Среди управленческих команд, от деятельности которых в наибольшей степени зависят преобразования в государственной сфере, следует выделять следующие варианты в зависимости от их состава:

- команды высших должностных лиц субъектов РФ (губернаторов);
- команды руководителей федеральных органов исполнительной власти (министерств, служб, агентств);
- команды руководителей администраций крупных муниципальных образований (мэров крупных городов);
- команды структурных подразделений перечисленных выше органов власти (департаментов, управлений и т.п.);
- иные управленческие команды (управленческие команды других органов власти и управления – представительных и иных органов власти).

С чего же начать исследование актуального состояния управленческих команд исполнительной власти? И какие приоритеты их развития следует выделять?

Для решения задач мы использовали на период 2017–2018 год комплекс методов, позволяющих оценить особенность актуального состояния управленческих команд государственной службы. Одним из них был модифицированный под специфику государственной службы опросник «Оценка актуального состояния команд по модели 5F» (Шебураков И.Б., Долгов М.В., 2017 г.). Всего в исследовании приняло участие более 30 управленческих команд органов государственной службы. Исследование продолжается в данный момент, но по предварительным данным мы можем сказать, что команды, чаще всего, находятся в начальной фазе своего формирования. В команде, как правило, есть Лидер, сформировано ее ядро, но отсутствуют достаточные условия для дальнейшего сплочения членов команды вокруг Лидера. Развитию команды, превращению ее в команду единомышленников мешает отсутствие Супер-Цели, мотивирующей участников на ее достижение, а также низкое качество взаимодействия – отсутствие выработанных командных стандартов взаимодействия. На рис. 1 визуальное изображено актуальное состояние управленческих команд государственной службы и представлены числовые значения по модели 5F.



Рис. 1. Актуальное состояние управленческих команд государственной службы по итогам исследований 2017–2018 года

В развитых командах, по результатам методики «Оценка актуального состояния команды по модели 5F» выстраивается следующая по своей силе выраженность факторов:

1. Внешняя среда – это то, что окружает команду и создает «запрос», предлагает «возможности», несет «угрозы». Для развитых профессиональных команд это самый сильный фактор, создающий смысл создания и развития профессиональной команды. Благодаря оценке Внешней Среды члены команды отвечают для себя на вопрос: «Зачем нам нужна профессиональная команда?»

2. Общая цель – «солнце» команды, объединяющая состав и соответствующая требованиям внешней среды. В профессиональных командах это второй по силе выраженности фактор. Он позволяет ответить на вопрос: «Для чего мы формируем и развиваем профессиональную команду?»

3. Командный лидер, обеспечивающий последовательность движения к командной цели, являющийся примером поведения для состава и формирующий культуру взаимодействия своим личным стилем. В профессиональной команде это третий по силе выраженности фактор. Если Лидер оценивается выше (сильнее), чем Внешняя Среда и Цель, то остается без ответа вопрос: «А нужна ли самому Лидеру команда?». Именно так в данный момент получается по результатам наших исследований актуального состояния управленческих команд государственной службы. При этом, если оценка фактора Лидер остается выше фактора Состав, то это говорит о том, что Лидер пользуется авторитетом и может побуждать к развитию Состав, вовлекать, быть наставником. Правда, этот потенциал реализуется только в том случае, если у самого Лидера в этом есть потребность. В нашем случае, по результатам исследований, в отсутствии такой потребности и состоит основная проблема.

4. Состав команды – группа единомышленников с различными компетенциями и особенностями, объединенные общей целью и поддерживающие лидера(ов). В нашем случае это второй по силе фактор, а в развитых командах должен быть четвертым.

5. Взаимодействие – то, как построено и организовано взаимодействие членов команды на разных этапах задачи. В развитых командах это всегда пятый, замыкающий, по силе фактор. Потому что всегда есть что можно улучшить и совершенствовать.

Модель 5 «F» используется для диагностики актуального состояния группы, как команды и определения последовательности развития ее эффективности (план развития управленческой команды создается на 6–12 месяцев).

Поскольку в процессе оценки управленческих команд государственной службы мы получили наиболее сильно выраженный фактор Лидер, то программа развития управленческих команд должна начинаться с развития самих лидеров команд, так как именно Лидеры, как наиболее сильные факторы, и являются основной причиной, ограничивающей процесс превращения коллек-

тива в профессиональную команду. В таблице 1 красным шрифтом выделены те критерии, которые по результатам исследований, рекомендуется развивать у лидеров управленческих команд государственной службы в первую очередь.

Таблица 1

Особенности лидерства в управленческих командах государственной службы по результатам исследований 2017–2018 года

Критерий	Оценка фактора
1. Лидер является примером в реализации задач, стоящих перед Командой.	3,5
2. Лидер является примером в выполнении функций постановки целей и планирования, контроля, делегирования.	3,4
3. Лидер использует процедуры коллективного обсуждения и принятия решений: мозговые штурмы, обсуждение проблем, обмен опытом.	3,3
4. Значительное время (более 30 %) Лидер посвящает обучению и развитию других членов Команды.	3,2
5. Лидер применяет различные стили управления в соответствующих ситуациях.	3,1
6. Лидер является примером проявлений Ценностей Компании.	3,1
7. Лидер превосходит большую часть членов Команды по уровню целеустремленности, решительности и инициативы .	3,0
8. Лидер эффективен в роли мотиватора и координатора .	2,9
9. В зависимости от содержания задачи лидерство передается наиболее компетентному члену Команды, Лидер берет на себя другие роли (включая роль исполнителя).	2,6

В табл. 1 мы видим, что в самом сильном факторе Лидер самыми дефицитными явились критерии 8 и 9. Поэтому именно с формирования у Лидеров навыков выполнения роли мотиваторов и координаторов, а также способности к распределению лидерства под задачу необходимо начинать развивать управленческие команды государственной службы.

Для того, чтобы такая возможность по развитию указанных навыков появилась, очень важно помочь Лидерам воспринять важность и необходимость развития этих навыков в связи с объективными требованиями Внешней Среды и личными целями. Без решения данной задачи, по нашим данным, даль-

нейшее развитие управленческих команд государственной службы становится весьма проблематично.

После реализации первого шага, когда у лидеров управленческих команд государственной службы появятся применяемые компетенции по мотивации и вовлечению членов команды, координации их взаимодействия и распределения лидерства под задачу, которые будут основаны на понимании важности этих компетенций и личных целях, мы сможем переходить на следующие этапы развития управленческих команд государственной службы.

Данное положение имеет практическое прикладное значение для организации систем отбора и подготовки лидеров управленческих команд государственной службы и уже воплощается в программах факультета оценки и развития управленческих кадров ВШГУ РАНХиГС.

В заключение нашего обсуждения системы формирования и развития управленческих команд государственной службы мы предлагаем следующие выводы:

1) развитие управленческих команд является базовым элементом и фундаментом развития эффективности и результативности государственной службы в целом, проведения всех инновационных реформ и преобразований;

2) развитие управленческих команд государственной службы необходимо строить системно, подбирая последовательность использования методов в зависимости от результатов диагностики;

3) на данный момент развитие управленческих команд государственной службы тесно связано с развитием лидеров. Без решения задачи осознанного развития навыков мотивационного, вовлекающего и структурного управления, без развития навыков распределенного лидерства, дальнейшее развитие управленческих команд невозможно.



© М.В. Долгов, 2018

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Долгов М. Модель «5F» – Геометрия команды, создающая энергию. Краткое руководство к действию для лидеров. Москва, 2016. 192 с.
- [2] Никонова С.А. Формирование и развитие управленческих команд на предприятиях: автореферат дис. ... кандидата... кандидата экономических наук: 08.00.05. Москва, 2003. 28 с.
- [3] Куликов В.Г. Эффективная команда менеджера / В.Г. Куликов, С.Д. Резник. Ростов н/Д: Феникс, 2005. 288 с.
- [4] Михеев В.Н. Современная Команда менеджмента проекта . URL: https://iteam.ru/publications/project/section_37/article_383 (дата обращения: 07.06.2018).
- [5] Базаров Т.Ю. Управленческие команды и их формирование / Т.Ю. Базаров, И.В. Рыбкин, Т.С. Пыркова; под редакцией Т.Ю. Базарова. Москва: ИПК госслужбы 2009. 51 с.

- [6] Шебураков И.Б. Ключевые персонал-технологии в системе управления персоналом, ориентированной на результат // Актуальные вопросы управления персоналом. СПб., Северо-западная академия государственной службы, 2008.
- [7] Шебураков И.Б. Формирование проектных команд в государственных органах / И.Б. Шебураков // Управление развитием персонала. № 1 (49), 2017. С. 16–24.
- [8] Корниенко В.И. Формирование управленческих команд нового поколения. М.: РАГС, 2000. 150 с.
- [9] Гурков И.Б. Стратегия и структура корпорации. Главная. Менеджмент, управление производством. Учеб. пособие. М.: Дело, 2006. 320 с.

Features of management teams in public service bodies

M.V. Dolgov

Higher School of Public Administration
Russian Academy of National Economy and Public Administration

The modern period of reforming the public service, increasing its efficiency, effectiveness, usefulness of activities is full of events, innovations, and social experiments. In recent years the main vector of changes is aimed at the introduction of modern management tools in the public service. National and regional competitions for the selection of personnel reserve are held, social lift programs are implemented, project management elements and management tools for key performance indicators are introduced.

The article considers an important component, which is the basis of organizational changes in the public service. The formation and development of management teams at all levels of public service is a fundamental task for the development of a culture of modern management and quality change.

Among the positive results of the transformation of the public service there can be called the emergence of “Islands” of the reformers, who make attempts to change the structure of the public service, the culture of which evolved for decades and in many ways is still a legacy of the last century. One of the most urgent tasks of the current period is the need to move to team leadership at all levels of the public service. The author substantiates the conclusion about the need for the development of management teams and the formation of the team leadership culture. On the basis of the conducted research, the systemic actions for the public service management team development are proposed.

Keywords: team management, management team, team leadership, 5F model

REFERENCES

- [1] Dolgov M. Model “5F” – Geometriya komandy, sozdaushchaya energiyu. Kratkoe rukovodstvo k dejstviyu dlya liderov. Moskva, 2016. 192 s.
- [2] Nikonova S.A. Formirovaniye I razvitiye upravlencheskih komand na predpriyatiyah: avtoreferat dis. ... kandidata ekonomicheskikh nauk: 08.00.05. Moskva, 2003. 28 s.

- [3] Kulikov V.G. Effektivnaya komanda menedzhera / V.G. Kulikov, S.D. Reznik. Rostov n/D: Feniks, 2005. 228 s.
- [4] Miheev V.N. Sovremennaya komanda menedzhmenta. URL: https://iteam.ru/publications/project/section_37/article_383 (data obrashcheniya: 07.06.2018).
- [5] Bazarov T.Yu. Upravlencheskiye komandy I ih formirovaniye / T.Yu. Bazarov, I.V. Rybkin, T.S. Pyrkova // Pod redaktsiye T.Yu. Bazarova. Moskva, IPK gosslužhby, 2009. 51 s.
- [6] Sheburakov I.B. Klyucheviye personal-tehnologii v sisteme upravleniya personalom, orientirovannoy na rezul'tat // Aktual'niye voprosy upravleniya personalom. SPb, Severo-zapadnaya akademiya gosslužhby, 2008.
- [7] Sheburakov I.B. Formirovaniye proektnykh komand v gosudarstvennykh organakh // Upravleniye razvitiem personala. № 1 (49), 2017. S. 16–24.
- [8] Kornienko V.I. Formirovaniye upravlencheskikh komand novogo pokoleniya. M.: RAGS. 2000. 150 s.
- [9] Gurkov I.B. Strategiya i struktura korporatsii. Glavnaya. Menedzhment, upravleniye proizvodstvom. Ucheb.posobiye. M.: Delo, 2006. 320 s.

Об авторе:

Долгов Максим Валерьевич, старший преподаватель факультета оценки и развития управленческих кадров Высшей школы государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, mdolgov.official@gmail.com



DOI: 10.22363/2312-8313-2018-5-4-374-382

Развитие системы материального стимулирования государственных гражданских служащих

Е.В. Масленникова

Российский университет дружбы народов

Л.Н. Татарина

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации

В статье рассматриваются процессы институционального изменения государственной службы в условиях меняющейся внешней социально среды. Авторами акцентируется внимание на проблемах разбалансированности статуса государственных гражданских служащих, отсутствия прозрачной системы оценки результативности и эффективности деятельности. На основе анализа процессов реформирования государственной гражданской службы и изменений в подходах к оплате труда служащих обосновываются дальнейшие направления развития системы материального стимулирования в логике управления по результатам.

Ключевые слова: государственное управление, государственная гражданская служба, материальное стимулирование, денежное содержание, оплата по результатам

Концептуальное осмысление параметров, определяющих качество и эффективность государственного управления, представляет собой одно из актуальнейших как для теории управления, так и для управленческой практики проблемное поле. В настоящее время формируются интеграционные модели государственного управления, объединяющие подходы к государственному управлению на основе ориентации на ожидаемые результаты с учетом уже достигнутых результатов (реализации способности эффективного управления развитием при наличии четко определенных целей и ожидаемых результатов развития), внутренней и внешней оценки рисков и тенденций развития, в том числе связанных с развитием информационных технологий, в соответствии с подходами, представленными в рамках концепции «anticipatorystate» [1].

Сложившееся несоответствие между функционированием государственной службы, с одной стороны, и потребностями регулирования развивающихся социальных отношений в информационном обществе – с другой обуславливают необходимость институциональных изменений государственного управления [2]. Особую актуальность приобретают вопросы, связанные с со-

циальным прогнозированием, определением роли и функций органов государственной власти в условиях меняющегося социального контекста [3].

Необходимость изменения системы материального стимулирования связана с потребностью изменения структуры денежного содержания гражданских служащих, в силу того, что действующая система непрозрачна, разбалансирована в различных видах службы, что создает дополнительные риски в формировании целостной системы, нескоррелирована с тенденциями в бюджетной сфере, с оценкой результативности профессиональной деятельности и, как следствие, не обеспечивает соответствие государственной гражданской службы новым вызовам, усиливает деструктивные тенденции, способствует профессиональному выгоранию и деформации служебного поведения.

Действующие механизмы материального стимулирования скорее ориентированы на лояльность руководству, практически не учитывают вклад в достижение социально значимых результатов, программную и проектную составляющие деятельности служащих. В этой связи необходимо совершенствование структуры денежного содержания государственных гражданских служащих.

В современных условиях реформирования экономической, социальной и политической сфер российского общества, все большее значение приобретает результативность и эффективность любой профессиональной деятельности и ее зависимость от внутренних потенциальных возможностей каждого служащего.

Применение современных методов оценки труда государственных гражданских служащих приобретает особое значение в связи с реформой государственной службы и является одним из инструментов решения проблем управления в государственном секторе.

Изменение системы оплаты труда госслужащих, возможности перехода к гибким моделям оплаты труда, оплаты по результатам рассматривались как неотъемлемая часть широкомасштабных реформ в сфере управления кадровыми ресурсами на государственной гражданской службе. Реформирование системы оплаты труда связывалась с совершенствованием механизмов контроля, оптимизацией бюджетных затрат на содержание государственного аппарата, переход к оплате труда по результатам предусматривал различные модели дифференциации, различные программы премирования, набор льгот и компенсационных выплат. В период 2002–2006 гг. был реализован ряд инновационных проектов, направленных на апробацию и внедрение принципов оплаты труда по результатам, решение ключевых проблем:

– неконкурентный уровень оплаты труда, который стимулирует механизм негативного отбора, снижает мотивацию служащих, формирует антистимулы в профессиональной деятельности (ориентированность на «отчетность», а не результаты), связан с отсутствием четкой зависимости между объемом осуществляемых обязанностей, результатами работы и уровнем оплаты труда, особенно в соотношении с оплатой в частном секторе;

– несоответствие структуры денежного содержания (практически отсутствие корреляции между размером денежного содержания с результатами деятельности, гипертрофированная роль должностной позиции и роли руководства в распределении фонда оплаты труда, разветвленная система надбавок, которая в условиях отсутствия четкого порядка и критериев установления еще более усугубляло проблему непрозрачности в оплате труда государственных служащих, выплата за уровень квалификации (за чин) не играет стимулирующей роли.

Утвержденная Президентом Российской Федерации Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации в 2001 году и Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)» содержат положения о необходимости внедрения показателей эффективности и результативности деятельности служащих, а также о применении этих показателей в системе оплаты труда служащих.

В настоящий момент структура оплаты труда в системе государственной гражданской службы носит сложносоставной характер. Она складывается из должностного оклада и ряда надбавок к должностному окладу. Это своего рода основные и дополнительные части оплаты труда государственного гражданского служащего. При этом часть дополнительных выплат сегодня в системе государственной гражданской службы носит обязательный характер, то есть гражданские служащие их получают ежемесячно в заранее установленных частях от должностного оклада.

Постоянная и переменная части гарантируются государственным бюджетом вследствие перераспределительных механизмов в обществе. Постоянная часть составляет сферу централизованного регулирования. Для факторов, влияющих на основную часть денежного содержания, характерно длительное воздействие.

Дополнительная часть денежного содержания зависит и от переменных факторов, отражающих субъективное состояние государственного служащего и его отношение к своему труду [4]. Данные факторы довольно изменчивы по сравнению с постоянной частью и денежного содержания. К дополнительной части относят выплаты и премии, которые позволяют обеспечивать учет реальных затрат труда, принесших определенный результат деятельности. Оценка конкретных результатов в значительной степени зависит от особенностей государственного органа, руководители различных уровней самостоятельно определяют ценность того или иного достигнутого результата, таким образом дополнительная часть денежного содержания составляет сферу локального регулирования, осуществляемого руководством государственных органов. Так, премии за выполнение особо важных и сложных заданий, порядок выплаты которых определяется представителем нанимателя с учетом обеспечения задач и функций государственного органа, исполнения должностного регламента (максимальный размер не ограничивается).

Начиная с 2012 года принимается целый ряд нормативных правовых актов, направленных на совершенствование оплаты труда государственных

служащих и лиц, замещающих отдельные государственные должности. Повышение зарплаты федеральным госслужащим в январе 2015 года – одно из плановых мероприятий исполнения президентского указа, изданного в мае 2012 года. Согласно данному указу рост заработных плат государственным служащим и бюджетникам планируется к 2018 году в 1,4–1,5 раза.

По данным федеральной службы государственной статистики, численность гражданских служащих центральных аппаратов министерств и ведомств федеральных государственных органов на конец декабря 2017 г. составила 38,3 тыс. человек, или 77,0 % от общей численности работников этих органов. Среднемесячная начисленная заработная плата гражданских служащих в федеральных государственных органах составила 118,8 тыс. рублей (102,7 % к 2016 г.). В 2017 г. в 74,6 % федеральных органов исполнительной власти от общего числа уровень среднемесячной заработной платы гражданских служащих был ниже, чем сложившийся в среднем по экономике города Москвы (94,9 тыс. рублей). В территориальных органах федеральных органов государственной власти ситуация выглядит следующим образом: в федеральных государственных органах 491,5 тыс. человек замещали должности гражданской службы. Из них в органах исполнительной власти – 401,1 тыс. человек, в судебной власти и в прокуратуре – 89,9 тыс. человек. Среднемесячная начисленная заработная плата федеральных гражданских служащих в территориальных органах составила в 2017 году 41,3 тыс. рублей (101,1 % к 2016 году).

Таблица 1

Данные о численности, укомплектованности должностей и среднемесячной начисленной заработной плате гражданских служащих по ветвям власти за 2017 год

	Численность (на конец периода)		Укомплектованность должностей, %	Среднемесячная заработная плата (без выплат социального характера)	
	тыс. человек	в % от общей численности работников		тыс. рублей	в % к соответствующему периоду предыдущего года
В федеральных государственных органах ³⁾	38,3	77,0	85,9	118,8	102,7
из них в органах: законодательной власти	2,8	72,6	85,4	167,7	103,1
исполнительной власти	30,0	79,9	87,2	107,9	103,4
судебной власти и прокуратуры	2,2	44,4	77,4	106,0	98,8
других государственных органов	1,5	97,0	88,1	153,8	99,9

Анализ данных официальной статистики позволяет сделать следующие выводы: структура денежного содержания необоснованно деформирована, размер денежного содержания лиц, замещающих младшие должности госу-

дарственной службы, составляет величину ниже прожиточного минимума трудоспособного человека; чрезвычайно низка доля оклада денежного содержания в общем объеме выплат (от 7 до 37 %); величина вертикальной компрессии составляет более чем 30 раз.

Совершенствование системы государственных гарантий, создание современной системы материального и нематериального стимулирования труда государственных служащих, оптимизация порядка оплаты труда на государственной службе являются необходимыми условиями успешного развития системы государственной службы, эффективного достижения поставленных перед нею целей.

Как показывает практика, невысокий уровень материального обеспечения государственных гражданских служащих стал одним из главных сдерживающих факторов для привлечения на государственную гражданскую службу высокопрофессиональных и квалифицированных специалистов. Несмотря на наличие значительного опыта по использованию инструментов оплаты труда по результатам, до настоящего времени влияние внедрения данного инструмента на результативность деятельности органов исполнительной власти оценивается как незначительное.

Вопросы структуры денежного содержания, соотношения компенсационных и стимулирующих выплат, прозрачность самой системы оплаты труда и связанность с результатами деятельности относятся к числу тех проблем, которые не теряют свой остроты. Вместе с тем необходимо отметить, что вопросы изменения структуры денежного содержания государственных гражданских служащих необходимо рассматривать в более широком контексте во взаимосвязи с теми изменениями, которые характерны в целом государственному сектору, с оценкой его нагрузки на экономику, с учетом видовых особенностей государственной службы и обеспечением единства подходов.

Необходим уход от механистического подхода к оптимизации путем сокращения к подходу, ориентированному на повышение эффективности использования ресурсного потенциала гражданских служащих. Действующая система непрозрачна, разбалансирована в различных видах службы, что создает дополнительные риски в формировании целостной системы, не скоррелирована с тенденциями в бюджетной сфере, с оценкой результативности профессиональной деятельности и, как следствие, не обеспечивает соответствие государственной гражданской службы новым вызовам, усиливает деструктивные тенденции, способствует профессиональному выгоранию и деформации служебного поведения. Механизмы материального стимулирования скорее ориентированы на лояльность руководству, практически не учитывают вклад в достижение социально значимых результатов, программную и проектную составляющие деятельности служащих.

Предпринимаемые меры по совершенствованию оплаты труда государственных гражданских служащих способствовали увеличению роли переменной части денежного содержания. Но в условиях непрозрачности и отсутствия

связанности оплаты труда с объективной оценкой эффективности и результативности деятельности служащих создается еще больший диссонанс, приводит к обратному эффекту – в отсутствии реальной привязки к результатам переменной части усиливается субъективизм в принятии решений и соответственно опасность возврата к принципам патримониальной бюрократии. Доля должностных окладов в структуре должностных окладов в оплате труда существенно уменьшена по сравнению с периодом начала реформ, одновременно выросла доля выплат, связанных с премированием и стимулированием.

В части повышения мотивационной составляющей классных чинов требуется не только увеличение размеров окладов, но и внесение процедурных изменений в порядок присвоения (переориентация с продолжительности замещения должности как основания принятия решений на объективную оценку уровня квалифицированности и потенциала развития служащего).

В части премирования необходимо подчеркнуть, что в утвержденных органами власти порядках установления размеров премий используются достаточно общие формулировки и размытые оснований премирования, создающие дополнительные возможности для личного усмотрения при принятии решения. Так, в Положениях о премировании выделяются такие критерии, как: успешность выполнения заданий, своевременность и качественное исполнение поручений, использование новых форм и методов работы, что вряд ли можно считать однозначными основаниями для премирования. Именно непрозрачность системы премирования в отрыве от оценки реальных результатов деятельности, использование руководством инструмента премирования скорее как возможности скорректировать существующий разрыв в целом в оплате труда, что не только снижает мотивацию государственных гражданских служащих к достижению результатов, но и дискредитирует саму идею оплаты по результатам.

Широкое использование механизмов материального стимулирования государственных служащих по результатам не привело к видимому росту качества государственного управления в России. Основной причиной такого положения дел, по нашему мнению, является качество используемых органами власти систем оценки результативности профессиональной служебной деятельности. Анализ используемых федеральными органами исполнительной власти показателей результативности профессиональной служебной деятельности, а также подходов к определению их целевых значений показывает, что в применяемой системе оценки деятельности государственных гражданских служащих высокую роль играют субъективные факторы, а также критерии формального контроля, ориентированного на учет исполнения поручений, а не на достижение конечных общественно значимых результатов.

Используемые системы материального стимулирования по результатам не нацелены на повышение результативности профессиональной служебной деятельности, а лишь фиксируют нижнюю «планку», сформированную в большей степени исходя из данных отчетного периода, нежели на основе стра-

тегического видения развития органа государственной власти или его сферы управления. Общественная оценка результатов деятельности органа государственной власти либо его территориального органа также слабо влияет на планирование показателей результативности профессиональной служебной деятельности. Преобладание субъективных и формальных критериев при распределении премий на государственной службе резко снижает эффект от реализованных в российских ФОИВ систем оплаты труда.

Система стимулирования неразрывно связана с эффективностью оценки государственных гражданских служащих, без установления такой взаимосвязи невозможно. Существование связи системы премирования и оценки персонала можно определить по следующим критериям: выделены ли критерии переменной части оплаты труда (цели, ключевые показатели эффективности деятельности) по категориям сотрудников; существуют ли четкие шкалы премирования; насколько регулярно осуществляются выплаты премий; разработаны ли основные нормативные документы, регламентирующие систему вознаграждений.

В настоящее время сохраняется целый ряд проблемных зон в системе оплаты труда и материальном стимулировании служащих. Действующая структура денежного содержания разбалансирована и чрезмерно фрагментирована, что не повышает прозрачность и ориентированность на результат. Абстрактность и неоднозначность формулировок показателей эффективности профессиональной деятельности и отсутствие системы планирования результатов федеральных органов исполнительной власти повышают риск применения субъективных оценок, демотивируют профессиональную служебную деятельность.

Дисбаланс между уровнями оплаты труда гражданской службы по иерархии должностей, между центральным аппаратом и территориальными органами не адекватен различиям между задачами, полномочиями, ответственностью служащих. Можно констатировать, что в настоящее время стимулирование государственных гражданских служащих носит скорее «компенсационный характер», в малой степени связано с достижением показателей эффективности и результативности деятельности, порядок установления не прозрачен, объем стимулирующих выплат в доминирующей степени определяется на основе субъективной оценки руководителя, при этом практически не используется возможности внешней оценки и нивелируется роль кадровой службы, коллег и самого служащего в оценке результативности профессиональной деятельности.

Безусловно, на уровень мотивации влияют как материальные, так и нематериальные факторы; однако ведущую роль играют оценка результативности профессиональной деятельности и основанные на такой оценке механизмы материального стимулирования по результатам.

С учетом зарубежного опыта целесообразно рассмотреть некоторую корректировку сложившейся в российской практике структуры оплаты труда в

пользу увеличения гарантированной части оплаты труда и обеспечения реальной, а не формальной привязки премирования к результативности профессиональной служебной деятельности. Решение задачи обеспечения конкурентоспособного уровня оплаты труда на государственной гражданской службе невозможно и без повышения общего уровня оплаты труда гражданских служащих, прежде всего, руководителей и специалистов территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и специалистов центральных аппаратов федеральных министерств и ведомств.

Направления совершенствования связаны с обеспечением единого подхода в системе государственной службы, что позволит выделить необходимые ресурсы для совершенствования оплаты труда и устранить существующий дисбаланс как внутри самой системы государственной службы (по видам, по уровню должностей), так и вовне (соотнесенности с другими сферами). Целесообразно формирование общего подхода к выделению структурных элементов денежного содержания на основе ревизии компенсационных и стимулирующих выплат и условий их предоставления.

С учетом мировой практики необходимо сохранить ориентиры на формирование системы оплаты по результатам, сфокусировав внимание на совершенствовании системы оценки на государственной гражданской службе. Ключевой задачей становится обеспечение прозрачности системы оплаты труда и материального стимулирования, которое должно быть сопряжено с формированием четкого понимания желаемой модели поведения и результатов государственными служащими.



© Е.В. Масленникова, Л.Н. Татаринова, 2018

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Александров О.В., Добролюбова Е.И., Ключкова Е.Н., Южаков В.Н. Внедрение управления по результатам в деятельность органов государственной власти: промежуточные итоги и предложения по дальнейшему развитию. М.: «Дело», 2014.
- [2] Журавлева Т. А. Система оплаты труда и мотивация государственных гражданских служащих: обзор международной практики // Государственное управление. Электронный вестник. 2017. № 64. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sistema-oplaty-truda-i-motivatsiya-gosudarstvennyh-grazhdanskih-sluzhaschih-obzor-mezhdunarodnoy-praktiki>.
- [3] Романов В.Л. Социально-инновационный вызов государственному управлению. М., 2006.
- [4] Добролюбова Е.И., Ключкова Е.Н., Южаков В.Н. Численность и оплата труда федеральных государственных гражданских служащих в условиях внедрения программно-целевых и проектных методов. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС. 2018.

The development of the system of material stimulation of civil servants

E.V. Maslennikova

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)

L.N. Tatarinova

Russian Academy of National Economy and Public Service
under the President of Russia

The article discusses the processes of institutional change in public service in a changing external environment, focuses on the problems of unbalancing the status of civil servants, substantiates the direction of development of the system of material incentives in the logic of performance management.

Keywords: public service, material incentives, cash, payment by results

REFERENCES

- [1] Aleksandrov O.V., Dobrolyubova E.I., Klochkova E.N., YUzhakov V.N. Vnedrenie upravleniya po rezul'tatam v deyatelnost' organov gosudarstvennoj vlasti: promezhutochnye itogi i predlozheniya po dal'nejshemu razvitiyu. M.: «Delo», 2014.
- [2] ZHuravleva T.A. Sistema oplaty truda i motivaciya gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashchih: obzor mezhdunarodnoj praktiki // Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyj vestnik. 2017. № 64. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sistema-oplaty-truda-i-motivatsiya-gosudarstvennyh-grazhdanskih-sluzhaschih-obzor-mezhdunarodnoy-praktiki>.
- [3] Romanov V.L. Social'no-innovacionnyj vyzov gosudarstvennomu upravleniyu. M., 2006.
- [4] Dobrolyubova E.I., Klochkova E.N., YUzhakov V.N. CHislennost' i oplata truda federal'nyh gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashchih v usloviyah vnedreniya programmno-celevykh i proektnykh metodov. M.: Izdatel'skij dom «Delo» RANHiGS. 2018.

Об авторах:

Масленникова Елена Викторовна, кандидат социологических наук, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления, Российский университет дружбы народов, m_elena_v@mail.ru

Татаринова Людмила Николаевна, кандидат социологических наук, доцент кафедры правового обеспечения государственной и муниципальной службы, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, ln.tatarinova@migsu.ru



DOI: 10.22363/2312-8313-2018-5-4-383-390

Школа креативного управления как инструмент создания карьеры будущих управленцев

Ю.В. Саркисян

Институт государственной службы и управления
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ

В условиях серьезных трансформационных процессов как в сфере государственного управления, так и в системе образования актуализируются проблемы обеспечения качественной профессиональной подготовки будущих управленцев, способных к эффективной и результативной деятельности в условиях постоянно изменяющейся социальной среды. В этой связи автором осмысливаются новые образовательные подходы к формированию профессиональных компетенций студента управленческого ВУЗа на примере создания Школы креативного управления на базе НИУ РАНХиГС. Данный проект дает возможность будущего трудоустройства лучших студентов института и способствует выстраиванию управленческой карьеры проактивных выпускников, являясь социальным лифтом в современном профессиональном образовании.

Ключевые слова: управленческие компетенции, креативное управление, компетентностный подход

В процессе модернизации российской системы высшего профессионального образования актуальной является проблема разработки инновационных подходов к непрерывному профессиональному образованию государственных и муниципальных служащих России. Очевидно, что они должны быть ориентированы на соответствие:

- нормам мирового образовательного сообщества и направлениям реформирования российской системы образования;
- потребностям в качественной образовательной подготовке государственных и муниципальных служащих, ориентированной на преодоление разрыва между формально полученным образованием и готовностью к реальному решению профессиональных задач, стоящих перед российским обществом;
- необходимости формировать профессиональную готовность государственных и муниципальных служащих к регулированию инновационных и модернизационных процессов в хозяйственной, политической, социальной сферах жизни российского общества;

– преодоление разрыва образовательных и профессиональных стандартов в области государственного и муниципального управления, что способствовало бы решению проблемы трудоустройства выпускников ВУЗа по специальности [1].

Особенно остро проблема трудоустройства студентов ВУЗов по специальности касается выпускников управленческих факультетов. Многие вчерашние студенты, получив диплом, вынуждены искать место работы, совершенно не связанное с полученной специальностью, т.к. возможности устроиться по специальности у них нет. С другой стороны, очень часто можно встретить такую картину, когда некоторые должности, особенно в государственном управлении, занимают лица, не обладающие определенными необходимыми профессиональными качествами.

Так, например, по итогам опроса выпускников Нижегородского института управления – филиала РАНХиГС 2016 г. можно сказать, что лишь 8 % бывших студентов уровня бакалавриат удалось устроиться по специальности. При этом 68 % выпускников специальности Государственное и муниципальное управление готовы получать дополнительные знания в области той специальности, которую они когда-то получили. Поэтому многие из бакалавров, закончивших специальность ГМУ, продолжают свое обучение в магистратуре по той же специальности, но это никак не решает вопроса их дальнейшего трудоустройства.

Для решения данной задачи является чрезвычайно актуальным формирование условий для трудоустройства выпускников согласно получаемым специальностям как со стороны выпускающих управленческих ВУЗов, так и среди заинтересованных органов ГМУ.

Именно поэтому на базе НИУ РАНХиГС была создана Школа креативного управления для формирования условий успешного трудоустройства будущих выпускников НИУ РАНХиГС в органы государственного и муниципального управления и бизнес-организации.

Школа креативного управления – это база дополнительного образования для лучших студентов 3 и 4 курсов НИУ РАНХиГС, прошедших предварительный отбор по многим критериям. Прежде всего, при отборе студентов обращается внимание на успеваемость студентов и их активность во внеучебной деятельности: участие в органах студенческого самоуправления, участие в проектной деятельности академии, участие в конкурсах студенческого самоуправления, участие в научно-практических конференциях, наличие публикаций в научных журналах.

Также все слушатели Школы креативного управления проходят психологическое тестирование, которое позволяет составить личностный портрет будущего выпускника. Так, тест «Оценка управленческого потенциала» (автор Ю.В. Синягин) позволяет выявлять управленческий потенциал, соотношение управленческого потенциала и управленческих способностей, ориентацию руководителя преимущественно на управленческую карьеру или на

профессиональную [2]. Тест Д. Кейрси позволяет выявить типы личности по классификации типов личности К.Г. Юнга. Знание типов личности помогает более рационально осуществлять расстановку кадров.

Входное тестирование студентов проводится на 3 курсе в режиме on-line через Интернет с использованием информационной системы формирования резерва управленческих кадров (далее – ИСФРУК), размещенной на сервере Нижегородского института управления – филиала РАНХиГС. Каждый участник обеспечивался логином и паролем для доступа к ИСФРУК, что обеспечивает защиту персональных данных в процессе тестирования. Одной из главных особенностей данного тестирования является выявление управленческого потенциала студентов, который можно рассматривать как совокупность следующих характеристик: ресурсы, необходимые для выполнения управленческой деятельности; возможная скорость приобретения новых и наращивания имеющихся ресурсов; возможная скорость восстановления возобновляемых ресурсов; способность к реструктурированию ресурсов; способность к мобилизации ресурсов на выполнение управленческой деятельности [3].

При рассмотрении кандидатов в Школу креативного управления рекомендуется учитывать соотношение показателей «ориентации на жизненную идею», «ориентации на организационную задачу» и «безопасность». У человека, склонного к управленческой деятельности, ориентация на жизненную идею преобладает над ориентацией на организационную задачу. Можно сказать, что люди с высокой ориентацией на организационную задачу скорее склонны к исполнительской деятельности или к управленческой работе, но на вторых ролях. Показатель безопасности позволяет предполагать, насколько в данный период у человека удовлетворена потребность в безопасности и уверенности в будущем. Чем выше показатель безопасности, тем актуальнее для человека вопрос стабильности в работе и должностных обязанностях. При формировании вывода проводился факторный анализ всех результатов тестирования, учитывалась достоверность результатов теста.

Анализ результатов позволяет сделать вывод, что 22 % участников проявили свои деловые и личностные качества на уровне «управленец». Это говорит о готовности студентов к освоению управленческих навыков. 24 % опрошенных проявили свои деловые и личностные качества на уровне «среднее звено управления», когда надо выступать в роли исполнителя и руководителя на уровне подчинения вышестоящему руководителю. 54 % участников на данный момент ориентированы на исполнительскую деятельность, что вполне соответствует их возрасту и социально-экономическому статусу.

Приведем данные результатов тестирования студентов 2017 г. для прохождения курса Школы креативного управления.

Данные результаты являются показателем текущего уровня развития деловых и личностных качеств студентов. Отметим, что на государственной и муниципальной службе востребованы как исполнители, так и управленцы.

Но данное исследование позволяет выявить студентов с ярко выраженным лидерским потенциалом и склонностям к эффективному управлению.

По результатам тестирования хочется отметить высокий уровень управленческих способностей (среднее значение по группе 58,8 %) и управленческого потенциала (среднее значение по группе 63,1 %) у студентов. Студенты проявили определенные актуальные и потенциальные ресурсы, информацию о которых можно использовать при планировании занятий Школы креативного управления, обучения студенческого актива, при разработке индивидуальных образовательных траекторий студентов. Это говорит о том, что управленческий потенциал выпускников НИУ РАНХиГС достаточно высок, что дает возможность утверждать, что лучшие выпускники института могут составить основу кадрового управленческого резерва Нижегородской области.

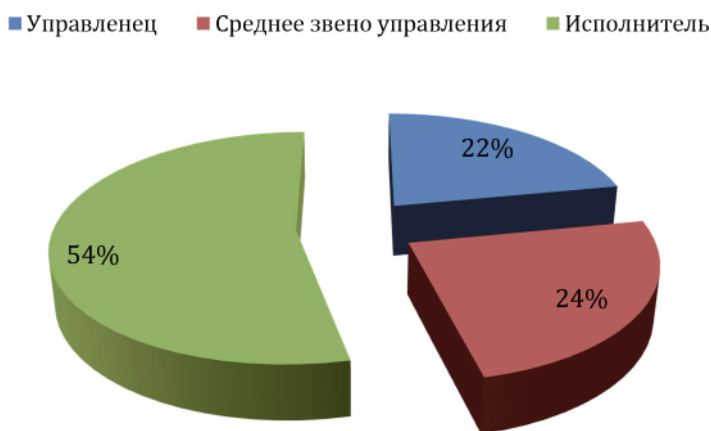


Рис. 1 Распределение студентов, желающих пройти курсы школы креативного управления, по склонностям к управлению

В основу создания обучающей программы школы креативного управления положен компетентностный подход. Компетентностный подход соединяет формирование соответствующей квалификации с формированием человеческого капитала работника – его способности быть результативным за счет качества образования, производственной подготовки, профессиональной мобильности, здоровья, мотивированности к самообразованию и профессиональной самореализации. Он позволяет сформировать работника, способного к решению не только стандартного набора профессиональных задач, но и к эффективному решению нестандартных проблем, возникающих в профессиональной деятельности.

Проблемы компетентностного подхода в профессиональном образовании государственных и муниципальных служащих применительно к задачам инновационного развития страны в последнее время стали объектом активного внимания ряда российских исследователей [4].

При создании обучающей программы школы креативного управления авторы прежде всего опирались на формирование компетенций будущего, выделенных в Атласе новых профессий [5], который представляет собой базу данных перспективных отраслей и профессий и помогает понять, какие отрасли будут активно развиваться, какие в них будут рождаться новые технологии, продукты, практики управления и какие новые специалисты потребуются работодателям [6]. Также в данной разработке представлен перечень и описание компетенций, востребованных работодателем будущего. Экспертами выделено 11 надпрофессиональных навыков-метакомпетенций: системное мышление, клиентоориентированность, бережливое производство, межотраслевая коммуникация, мультиязычность и мультикультурность, навыки художественного творчества, управление проектами, работа с людьми, логическое мышление, программирование, работа в условиях неопределенности. Исходя из данного перечня компетенций нами были выбраны из них основные, наиболее значимые, на наш взгляд, компетенции, которые эффективно способствуют формированию управленческих навыков у будущих управленцев. Поэтому нами были выбраны пять основных компетенций, необходимых, на наш взгляд, в работе будущего управленца: проектные компетенции в сфере ГМУ и бизнеса; саморазвитие; формирование перспективного мышления – форсайт; командная работа, создание позитивной рабочей атмосферы; организация межсетевого взаимодействия, обеспечение взаимодействия между людьми.

В данной таблице представлена структура занятий Школы креативного управления согласно тем управленческим компетенциям, которые формируются в процессе обучения. Как видно из названия занятий, все они практико-ориентированы и проводятся в форме тренингов, круглых столов и бесед экспертами, которые имеют непосредственное отношение к сфере государственного и муниципального управления и бизнеса. Так, например, экспертами школы креативного управления 2016–2017 г. являлись представители Областного законодательного собрания Нижегородской области, депутаты городской думы Нижнего Новгорода, представители министерств и ведомств нашего города, Пресс-службы губернатора Нижегородской области, а также известные тренеры нашего города и столицы. Выбор программных занятий, тщательный подбор влиятельных экспертов-преподавателей, а также практико-ориентированность программы, – все это позволяет студентам более глубоко погрузиться в сферу управленческой деятельности, открыть для себя скрытые детали профессии, что невозможно сделать, будучи студентом-бакалавром, который получает большой пласт теоретической подготовки, но оторван от практики.

Программа курсов Школы креативного управления включает в себя занятия по трем основным блокам: общепсихологический, общеуправленческий блок и занятия по специализации. Во втором семестре 3 курса проходит отбор студентов согласно выбранным критериям, а также им предлагается обще-

психологический блок программы. Для 4-го курса программа рассчитана на 3 месяца первого семестра в связи с прохождением преддипломной практики, написанием диплома и сдачей государственного экзамена во втором семестре студентов. Производственная практика и написание диплома ориентированы на потенциального работодателя индивидуально для каждого студента.

Таблица 1

**Структура занятий Школы креативного управления
согласно формируемых управленческих компетенций**

Проектные компетенции в сфере ГМУ и бизнеса	Саморазвитие	Формирование перспективного мышления, работа в состоянии неопределенности	Формирование системного мышления, межотраслевая коммуникация
Секреты оформления грантовой заявки в рамках оформления проекта	Психологическая диагностика слушателей, составление личностных профилей	Форсайт развития Нижегородской области	Система взаимодействия органов власти в Нижегородском регионе
Проблемы законодательства: от идеи до законопроекта	Технология продвижения по карьерной лестнице». Как пройти собеседование на работу	Национально-техническая инициатива: тенденции формирование финансовых рынков	Городское хозяйство как система
Организация собственного бизнеса: финансовые, налоговые, юридические аспекты	Тренинг ораторского мастерства	Самоменеджмент	Структура Законодательного собрания Нижегородской области
Предвыборная кампания: от проекта к системе	Стресс. Работа с эмоционально негативными состояниями	Креативность и карьерный рост: от выпускника НИУ РАНХиГС до государственного деятеля	Организация социальных коммуникаций в органах ГМУ
	Самоменеджмент		Организация поддержки малого и среднего бизнеса органами власти
			Организация кросс-культурного взаимодействия в органах гму и бизнесе

Преподавателями занятий в школе креативного управления являются ведущие тренеры Нижнего Новгорода, а также эксперты – представители органов власти и бизнес-организаций региона.

Создание Школы креативного управления позволит сформировать профессионально-управленческие навыки и компетенции будущего выпуск-

ника, трудоустроить лучших выпускников РАНХиГС согласно получаемой специальности в академии, повысить престиж НИУ среди ВУЗов Нижнего Новгорода, а также в дальнейшем сформировать управленческую элиту Нижегородской области из числа выпускников Нижегородского института управления.

Таким образом, можно утверждать, что реализация данного проекта способствует выстраиванию управленческой карьеры проактивных выпускников, являясь социальным лифтом в современном профессиональном образовании.



© Ю.В. Саркисян, 2018

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Саркисян Ю.В. Проектная компетентность государственных и муниципальных служащих как объект социологического анализа // Журнал «Власть». Москва. № 5. 2011. С. 56–61.
- [2] Синягин Ю.В. Личностно-профессиональные факторы успешности карьеры современных государственных служащих. Мир психологии. 2010. № 4. С. 226–240.
- [3] Синягин Ю.В. Оценка руководителя: компетентности и ресурсы. Воспитание детей и молодежи. 2009. № 4. С. 48–53.
- [4] Личностная и профессиональная зрелость кадров государственной службы: Сборник научных статей. Часть 1 / Под общ. ред. А.А. Деркача. М.: Изд-во РАГС, 2009. 238 с.; Романов В.Л. Социально-инновационный вызов государственному управлению. М.: Изд-во РАГС, 2006.
- [5] URL: http://www.skolkovo.ru/public/media/documents/research/sedec/SKOLKOVO_SEDeC_Atlas.pdf
- [6] Формирование профессиональных компетенций как фактор построения успешной карьеры. Баранов А.В., Агаджанян А.С., Андриянчик Р.В., Мамотенко Д.С., Тагаев А.В. Лучшие практики в образовании и профориентации Президентской академии. Сборник методических материалов и статей. М.: Издательский дом Дело, 2016.

School of creative management as a tool for creating careers of future managers

Yu.V. Sarkisyan

Institute of Public Administration and Civil Service

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

The article is devoted to the formation of the professional competences of the student of the administrative higher education institution on the NIM RANEPА example of the creation of the School of Creative Management on the basis of the. This project provides an opportunity for

future employment of the best students of the Institute and contributes to building a managerial career for proactive graduates, being a social elevator in modern vocational education.

Keywords: managerial competence, creative control, competence approach

REFERENCES

- [1] Sarkisyan YU.V. Proektnaya kompetentnost' gosudarstvennyh i municipal'nyh sluzhashchih kak ob"ekt sociologicheskogo analiza / ZHurnal «Vlast'». Moskva. № 5. 2011. С. 56–61.
- [2] Sinyagin YU.V. Lichnostno-professional'nye faktory uspehnosti kar'ery sovremennyh gosudarstvennyh sluzhashchih. *Mir psihologii*. 2010. № 4. С. 226–240.
- [3] Sinyagin YU.V. Ocenka rukovoditelya: kompetentnosti i resursy. *Vospitanie detej i molodezhi*. 2009. № 4. С. 48–53.
- [4] Lichnostnaya i professional'naya zrelost' kadrov gosudarstvennoj sluzhby: Sbornik nauchnyh statej. CHast' 1 / Pod obshch. red. A.A. Derkacha. M.: Izd-vo RAGS, 2009. 238 s.; Romanov V.L. Social'no-innovacionnyj vyzov gosudarstvennomu upravleniyu. M.: Izd-vo RAGS, 2006.
- [5] URL: http://www.skolkovo.ru/public/media/documents/research/sedec/SKOLKOVO_SEDeC_Atlas.pdf
- [6] Formirovanie professional'nyh kompetencij kak faktor postroeniya uspehnoj kar'ery. Baranov A.V., Agadzhanyan A.S., Andriyanchik R.V., Mamotenko D.S., Tagaev A.V. *Luchshie praktiki v obrazovanii i proforientacii Prezidentskoj akademii. Sbornik metodicheskikh materialov i statej*. M.: Izdatel'skij dom Delo, 2016.

Об авторе:

Саркисян Юлия Владимировна – к. пед. н., директор программ факультета управления персоналом и государственной службы ИГСУ РАНХиГС.



DOI: 10.22363/2312-8313-2018-5-4-391-396

Рекомендации по совершенствованию финансового обеспечения муниципальных образований в Российской Федерации

И.В. Балынин

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

Актуальность исследования обусловлена наличием проблем в сфере управления муниципальными финансами и необходимостью определения путей их решения. Цель исследования – сформировать комплекс рекомендаций, позволяющих добиться совершенствования финансового обеспечения муниципальных образований в современных социально-экономических условиях как базы для обеспечения их развития и повышения качества жизни населения. В процессе исследования используются официальные данные Федерального казначейства за 2015–2017 гг., обработка которых осуществлена посредством таких методов, как анализ, синтез, комплекса графических инструментов представления результатов. По итогам проведенного исследования были сформулированы авторские рекомендации по совершенствованию финансового обеспечения муниципальных образований в Российской Федерации. Результаты проведенного исследования рекомендуется практически внедрить в управление всеми муниципальными образованиями в Российской Федерации, а также использовать Министерству финансов Российской Федерации для разработки соответствующих методических рекомендаций.

Ключевые слова: муниципальные финансы, местные финансы, муниципальные образования, муниципальное управление, общественные финансы

В настоящее время вопросы, связанные с управлением финансами, становятся все более и более актуальными и требуют новых нестандартных подходов и решений, особенно в государственной и муниципальной сфере.

Прежде всего, необходимо осуществить структурный и динамический анализ расходов бюджетов муниципальных образований за 2015–2017 годы. Так, на рис. 1 представлена структура расходов местных бюджетов в 2015 году. По приведенным данным наглядно видно, что ключевым направлением является образование, доля которого составляет свыше 48 %.

На рис. 2 представлена структура расходов местных бюджетов в 2016 году. По представленным данным видно, что доля расходов на общегосударственные вопросы уменьшилась на 0,13 %, доля расходов на национальную экономику увеличилась на 0,96 %, доля расходов на жилищно-коммунальное хозяйство уменьшилась на 0,38 %, доля расходов на культуру и кинематографию увеличилась на 0,04 %, доля расходов на здравоохранение уменьшилась на 0,11 %, доля расходов на социальную политику уменьшилась на 0,14 %, доля расходов на физическую культуру и спорт уменьшилась на 0,12 %.

На рис. 3 приведена структура расходов бюджетов муниципальных образований в 2017 году. По данным рисунка наглядно видно, что доля расходов на общегосударственные вопросы сократилась на 0,20 %, доля расходов на национальную экономику увеличилась на 0,69 %, доля расходов на жилищно-коммунальное хозяйство уменьшилась на 0,38 %, доля расходов на образование уменьшилась на 0,34 %, доля расходов на культуру, кинематографию увеличилась на 0,49 %, доля расходов на здравоохранение уменьшилась на 0,01 %, доля расходов на социальную политику уменьшилась на 0,44 %, доля расходов на физическую культуру и спорт увеличилась на 0,40 %.



Рис. 1. Структура расходов местных бюджетов в 2015 году



Рис. 2. Структура расходов местных бюджетов в 2016 году



Рис. 3. Структура расходов местных бюджетов в 2017 году

Вышеприведенный анализ наглядно демонстрирует, что среди приоритетных задач, стоящих перед муниципальными образованиями – финансовое обеспечение образования, социальной политики, национальной экономики и жилищно-коммунального хозяйства.

Важно отметить, что вопросы, связанные с управлением общественными финансами, неоднократно поднимались в научной литературе в последние годы: в части реализации бюджетирования, ориентированного на результат [1], совершенствования финансового контроля [2], улучшения качества государственных (муниципальных) услуг [3], повышения прозрачности общественных финансов [4, 7, 8], проведения бюджетной политики в условиях экономической неопределенности [5, 6, 10], в т.ч. в социальной сфере [9, 10]. Однако комплексных подходов к решению проблем развития муниципальных образований на основе совершенствования финансового обеспечения не предлагалось.

В связи с этим, по мнению автора, на данном этапе социально-экономического развития Российской Федерации, регионов и муниципальных образований необходимо:

1. Разработать долгосрочную стратегию социально-экономического развития Российской Федерации до 2100 года с разбивкой по десятилетиям и четким установлением ключевых приоритетов, задач и целей для регионов и муниципальных образований.

2. Обязать все муниципальные образования разработать и принять в течение 2018 года долгосрочные программы социально-экономического развития муниципальных образований на период до 2100 года с отражением ключевых факторов, прогнозируемых рисков, порядка действий по их принятию/уклонению от них, конкретных путей решений существующих и потенциально возможных проблем.

3. Ввести с 2019 года систему оплаты труда глав муниципальных образований и их заместителей на основе КРІ (в т.ч. обеспечив увязку с конкретными достижениями в области социально-экономического развития публично-правового образования).

4. Сделать обязательными открытые встречи глав муниципальных образований с населением в объеме не реже 3 раз в два месяца (или, как минимум, 1 раза в месяц).

5. Разработать и реализовывать комплекс мер по развитию во всех муниципальных образованиях (как минимум, во всех муниципальных районах и городских округах) местного волонтерского движения «Волонтеры... (тип и название муниципального образования)».

6. Развивать практики инициативного бюджетирования и более активного использования средств самообложения граждан (в т.ч. посредством материального и морального стимулирования как граждан, так и руководителей субъектов Российской Федерации и муниципальных образований).

7. Повышать роль гражданского общества в финансовом обеспечении важнейших функций государства (в т.ч. в сфере защиты окружающей среды).

8. Совершенствовать программы общеобразовательных, средних, средних специальных и средних профессиональных учебных заведений с включением в них дисциплин, направленных на формирование (повышение) финансовой грамотности.

9. Обязать финансовые органы всех муниципальных образований публиковать бюджетные данные и нормативные правовые акты на основе которых они формируются в открытом бесплатном доступе на своем официальном сайте.

10. Проведение постоянных опросов среди населения на основе опыта г. Москвы («Активный гражданин»).

Представляется, что вышеперечисленный комплекс практических рекомендаций позволит добиться совершенствования управления муниципальными образованиями, что, в конечном счете отразится на качестве жизни россиян.

© И.В. Балынин, 2018



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Гнездова Ю.В. Бюджетирование, ориентированное на результат – модель оценки эффективности государственного сектора // Вестник АКСОР. 2014. № 4. С. 156–161.
- [2] Гнездова Ю.В. Принципы государственного финансового контроля бюджетной сферы в современных экономических условиях // Государственный аудит. Право. Экономика. 2016. № 2. С. 43–48.
- [3] Горлова О.С. Повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг // Экономика и управление: проблемы, решения. 2013. № 10. С. 29–35.

- [4] Горлова О.С. Повышение прозрачности отчетности в секторе государственного управления в соответствии с международными стандартами // *Экономика и предпринимательство*. 2014. № 11–3 (52–3). С. 164–167.
- [5] Ложечко А.С. Методологические подходы к формированию эффективной и ответственной бюджетной политики в области управления доходами бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях экономической неопределенности // *Экономика и предпринимательство*. 2017. № 4–1 (81–1). С. 210–216.
- [6] Ложечко А.С. Теоретические основы принятия управленческих решений органами государственной власти в условиях экономической неопределенности в аспекте управления доходами бюджетов // *Экономика и предпринимательство*. 2015. № 11–2 (64–2). С. 128–134.
- [7] Сергиенко Н.С. Роль информационных систем Казначейства России в обеспечении прозрачности публичных финансов // *Вестник Московского финансово-юридического университета*. 2015. № 1. С. 189–197.
- [8] Сергиенко Н.С. «Бюджет для граждан»: опыт регионов и муниципальных образований // *Вестник Тульского филиала Финуниверситета*. 2017. № 1. С. 49–51.
- [9] Соляникова С.П. Ответственная бюджетная политика в социальной сфере: проблемы разработки и реализации // *Экономика. Налоги. Право*. 2015. № 5. С. 45–51.
- [10] Соляникова С.П. Ответственная бюджетная политика в условиях высокого уровня неопределенности: правила разработки и критерии оценки // *Инновационное развитие экономики*. 2016. № 3–2 (33). С. 91–96.

Recommendations for improving the financial support of municipalities in the russian federation

I.V. Balynin

Financial University under the Government of the Russian Federation

The relevance of the study is due to the presence of problems in the management of municipal finances and the need to identify ways to solve them.

The purpose of the study is to formulate a set of recommendations that will make it possible to achieve improved financial support for municipalities in the current socio-economic conditions as a basis for ensuring their development and improving the quality of life of the population.

Materials and research methods. The research uses official Federal Treasury data for 2015–2017, the processing of which was carried out using such methods as analysis, synthesis, a set of graphical tools for presenting results.

Results. According to the results of the study, author's recommendations were formulated for improving the financial support of municipalities in the Russian Federation.

Conclusion The results of the study are recommended to be practically introduced into the management of all municipal entities in the Russian Federation, as well as to be used by the Ministry of Finance of the Russian Federation to develop relevant guidelines.

Keywords: municipal finance, local finance, municipal formation, municipal government, public finance

REFERENCES

- [1] Gnezdova YU.V. Byudzhetirovanie, orientirovannoe na rezul'tat – model' ocenki ehffektivnosti gosudarstvennogo sektora // *Vestnik AKSOR*. 2014. № 4. S. 156–161.
- [2] Gnezdova YU.V. Principy gosudarstvennogo finansovogo kontrolya byudzhetnoj sfery v sovremennyh ehkonomicheskikh usloviyah // *Gosudarstvennyj audit. Pravo. EHkonomika*. 2016. № 2. S. 43–48.
- [3] Gorlova O.S. Povyszenie kachestva predostavleniya gosudarstvennyh i municipal'nyh uslug // *EHkonomika i upravlenie: problemy, resheniya*. 2013. № 10. S. 29–35.
- [4] Gorlova O.S. Povyszenie prozrachnosti otchetnosti v sektore gosudarstvennogo upravleniya v sootvetstvii s mezhdunarodnymi standartami // *EHkonomika i predprinimatel'stvo*. 2014. № 11–3 (52–3). S. 164–167.
- [5] Lozhechko A.S. Metodologicheskie podhody k formirovaniyu ehffektivnoj i otvetstvennoj byudzhetnoj politiki v oblasti upravleniya dohodami byudzhetov sub'ektov Rossijskoj Federacii v usloviyah ehkonomicheskoy neopredelennosti // *EHkonomika i predprinimatel'stvo*. 2017. № 4–1 (81–1). S. 210–216.
- [6] Lozhechko A.S. Teoreticheskie osnovy prinyatiya upravlencheskih reshenij organami gosudarstvennoj vlasti v usloviyah ehkonomicheskoy neopredelennosti v aspekte upravleniya dohodami byudzhetov // *EHkonomika i predprinimatel'stvo*. 2015. № 11–2 (64–2). S. 128–134.
- [7] Sergienko N.S. Rol' informacionnyh sistem Kaznachejstva Rossii v obespechenii prozrachnosti publicznyh finansov // *Vestnik Moskovskogo finansovo-yuridicheskogo universiteta*. 2015. № 1. S. 189–197.
- [8] Sergienko N.S. «Byudzhet dlya grazhdan»: opyt regionov i municipal'nyh obrazovaniy // *Vestnik Tul'skogo filiala Finuniversiteta*. 2017. № 1. S. 49–51.
- [9] Solyannikova S.P. Otvetstvennaya byudzhetnaya politika v social'noj sfere: problemy razrabotki i realizacii // *EHkonomika. Nalogi. Pravo*. 2015. № 5. S. 45–51.
- [10] Solyannikova S.P. Otvetstvennaya byudzhetnaya politika v usloviyah vysokogo urovnya neopredelennosti: pravila razrabotki i kriterii ocenki // *Innovacionnoe razvitie ehkonomiki*. 2016. № 3–2 (33). S. 91–96.

Об авторе:

Балынин Игорь Викторович, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, старший преподаватель департамента общественных финансов, igorbalynin@mail.ru



DOI: 10.22363/2312-8313-2018-5-4-397-410

Государственное управление научной и научно-технической деятельностью в Российской Федерации на примере подготовки и принятия системы научных специальностей

В.В. Омельченко

АО «ВПК «НПО машиностроения»»

Настоящая статья является дальнейшим продолжением работ по рассмотрению основ государственного управления использованием национальных ресурсов, применительно к сфере научной и государственной научно-технической деятельности в Российской Федерации. С системных позиций рассмотрены базовые функции государственного управления научной и научно-технической деятельностью, проведен анализ существующего нормативно-правового регулирования подготовки и принятия системы научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, выявлены системные недостатки утвержденной номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени. Проведено обоснование системы классификации для «Номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени».

Ключевые слова: государственное управление, государственная политика, номенклатура, классификация, контроль, научное направление, научная специальность, систематизация.

Введение

Под управлением понимаем любое изменение состояния некоторого объекта, системы или процесса, ведущее к достижению поставленной цели [10]. Соответственно, под государственным управлением понимаем любое изменение состояния государства, ведущее к достижению поставленных в конституции этого государства целей.

Предложенный в литературе [3, 4, 8] подход к анализу и систематизации задач и функций государственного управления использованием национальных ресурсов был использован при исследовании некоторых универсальных функций государственного управления, в том числе: прогнозирование [4], надзор и контроль [5].

Дальнейшим важным продолжением исследований по государственному управлению национальными ресурсами является рассмотрение особенностей государственного управления в разных предметно-ориентированных

сферах. Так, в статье [6] были рассмотрены особенности государственного управления развитием малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации.

В настоящей статье рассмотрим особенности государственного управления применительно к сфере научной и государственной научно-технической деятельности в Российской Федерации.

1. Государственное управление научной и научно-технической деятельностью в Российской Федерации

В качестве основных документов, в которых отражены вопросы государственного управления научной и научно-технической деятельностью в Российской Федерации, в части государственного регулирования подготовкой и принятием системы (номенклатуры) научных специальностей отнесем следующие:

1) Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»;

2) Приказ Минобрнауки России от 23.10.2017 N 1027 «Об утверждении Номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени»¹.

Объектом государственного управления является состояние научной и научно-технической деятельности в Российской Федерации. Органом государственного управления является Минобрнауки России и Высшая аттестационная комиссия.

Государственное управление состоянием научной и научно-технической деятельности включает следующие базовые функции: 1) государственная научно-техническая политика в сфере управления научной и научно-технической деятельностью; 2) наблюдение (измерение, сбор и представление) данных о состоянии научной и НТД; 3) оценивание состояния научной и НТД, а также аномалий (недостатков, нарушений, отклонений, угроз, уязвимостей) и рисков; 4) отождествление (идентификация) состояния научной и НТД, а также аномалий, рисков, причин их возникновения; 5) научно-техническое прогнозирование будущего состояния научной и научно-технической деятельности; 6) планирование, подготовка и принятие мер по управлению научной и НТД; 7) регулирование и реализация мер (поручений) по государственному управлению научной и НТД.

Инвариантную структуру типового контура основных функций государственного управления состоянием научной и научно-технической деятельности в Российской Федерации обобщенно представим на рис. 1. Необходимые прямые и обратные связи, показанные на рисунке, определяются особенностями реализации отдельных функций государственного управления. Внеш-

¹ Зарегистрировано в Минюсте России 20.11.2017 N 48962.

ние связи – как надсистемное управление (угрозы, риски, ограничения), а также входы и выходы для объекта государственного управления необходимы для взаимодействия с надсистемой и средой. Под надсистемой понимаем систему верхнего уровня, которая формирует цели и политику для рассматриваемой системы государственного управления, либо угрозы, наличие которых требует коррекции принятого для рассматриваемой системы управления целеполагания. Например, возникновение новой внешней угрозы для государства, требует коррекции целеполагания и политики системы государственного управления.

Целеполагание и государственная научно-техническая политика являются системообразующими функциями по отношению ко всем остальным частным функциям государственного управления.

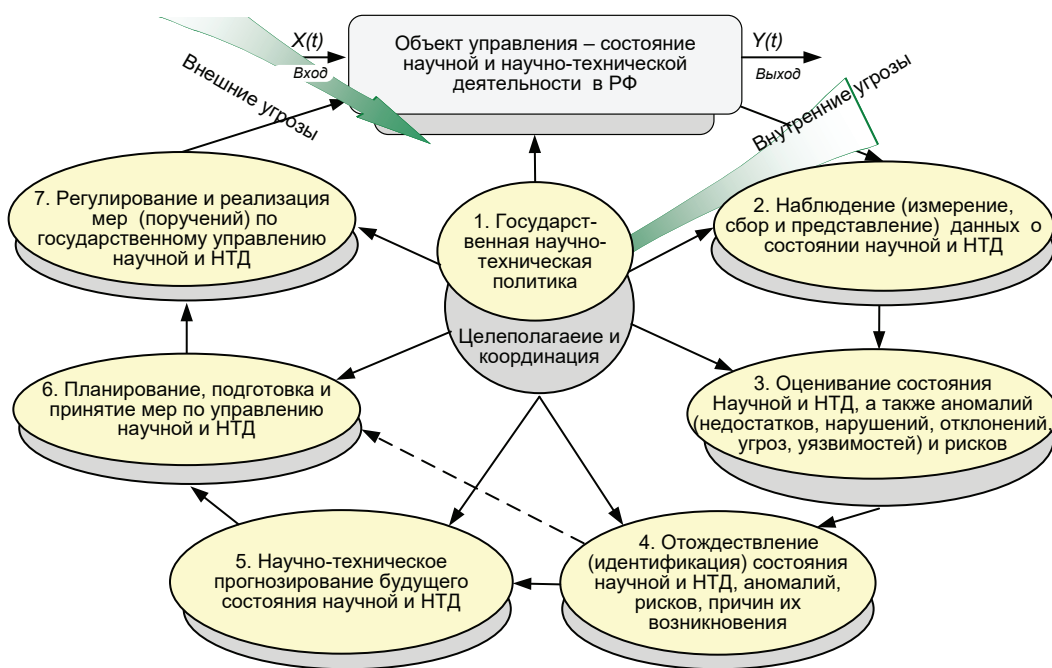


Рис. 1. Инвариантная структура типового контура основных функций государственного управления научной и НТД в Российской Федерации

2. Анализ существующего государственного регулирования подготовки и принятия системы научных специальностей

Существующее государственное регулирование рассматриваемого вопроса представляет собой некоторый многоэтапный процесс подготовки, разработки, согласования и утверждения приказом Минобрнауки России «Номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени» (далее – Номенклатура). Будем оценивать эффективность этого про-

цесса, прежде всего, по результатам, коим является сама Номенклатура и ее содержание.

В соответствии с требованиями общей теории классификации [2] проведем анализ существующего нормативно-правового закрепления научных специальностей Номенклатуры по двум направлениям:

- 1) структурно-логический анализ Номенклатуры;
- 2) смысловой анализ систематизации предложенных научных специальностей.

Утвержденная номенклатура научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, представляет собой 3-х уровневую иерархическую классификацию:

- 1 уровень – группы (классы) научных специальностей;
- 2 уровень – подгруппы (подклассы) научных специальностей, входящих в группы;
- 3 уровень – научные специальности, входящих в соответствующие подгруппы и группы научных специальностей.

Иностранное слово «номенклатура» означает: 1) совокупность или перечень названий, терминов, употребляющихся в какой-л. отрасли науки, искусства, техники и т. д.; 2) круг должностных лиц, назначение или утверждение которых относится к компетенции какого-л, вышестоящего органа [8].

Отсюда следует, что название утвержденного документа «Номенклатура научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени» как перечень (совокупность), не соответствует содержанию, в котором предложен не перечень специальностей, а система (классификационная система, классификатор) с соответствующей знаковой иерархической кодировкой (шифрами). Первый уровень такой классификации представлен 26 группами (классами) научных специальностей, из которых 13 групп (1-я, 3-я, 4-я, 5-я, 6-я, 10-я, 11-я, 14-я, 15-я, 16-я, 18-я, 20-я и 21-я) являются пустыми, так как не имеют наименований групп научных специальностей (таблица 1).

Таблица 1

Шифр	Наименование групп научных специальностей	Наименование подгрупп научных специальностей
01.00.00	Наименование не определено	1. Математика 2. Механика 3. Астрономия 4. Физика
02.00.00	Химия	Подгруппы не определены (приведено 17 из 21 заявленных наименований научных специальностей)
03.00.00	Не определено	1. Физико-химическая биология 2. Общая биология 3. Физиология

Продолжение табл. 1

Шифр	Наименование групп научных специальностей	Наименование подгрупп научных специальностей
04.00.00	Не определено	Подгруппы не определены
05.00.00	Не определено	1. Инженерная геометрия и компьютерная графика 2. Машиностроение и машиноведение 3. Не определено 4. Энергетическое, металлургическое и химическое машиностроение 5. Транспортное, горное и строительное машиностроение 6. Не определено 7. Авиационная и ракетно-космическая техника 8. Кораблестроение 9. Электротехника 10. Не определено 11. Приборостроение, метрология и информационно-измерительные приборы и системы 12. Радиотехника и связь 13. Информатика, вычислительная техника и управление 14. Энергетика 15. Не определено 16. Металлургия и материаловедение 17. Химическая технология 18. Технология продовольственных продуктов 19. Технология материалов и изделий текстильной и легкой промышленности 20. Процессы и машины агроинженерных систем 21. Технология, машины и оборудование лесозаготовок, лесного хозяйства, деревопереработки и химической переработки биомассы дерева 22. Транспорт 23. Строительство и архитектура 24. Не определено 25. Документальная информация 26. Безопасность деятельности человека 27. Электроника
06.00.00	Не определено	1. Агрономия 2. Ветеринария и зоотехния 3. Лесное хозяйство 4. Рыбное хозяйство
07.00.00	История и археология	Подгруппы не определены (приведено 7 из 15 заявленных наименований научных специальностей)
08.00.00	Экономика	Подгруппы не определены (приведено 6 из 14 заявленных наименований научных специальностей)
09.00.00	Философия	Подгруппы не определены (приведено 9 из 14 заявленных наименований научных специальностей)

Окончание табл. 1

Шифр	Наименование групп научных специальностей	Наименование подгрупп научных специальностей
10.00.00	Не определено	1. Литературоведение 2. Языкознание
11.00.00	Не определено	Подгруппы не определены
12.00.00	Юриспруденция	Подгруппы не определены (приведено 12 из 15 заявленных наименований научных специальностей)
13.00.00	Педагогика	Подгруппы не определены (приведено 6 из 8 заявленных наименований научных специальностей)
14.00.00	Не определено	1. Клиническая медицина 2. Профилактическая медицина 3. Медико-биологические науки 4. Фармация
15.00.00	Не определено	Подгруппы не определены (наименования научных специальностей отсутствуют)
16.00.00	Не определено	Подгруппы не определены (наименования научных специальностей отсутствуют)
17.00.00	Искусствоведение	Подгруппы не определены (приведено 7 из 9 заявленных наименований научных специальностей)
18.00.00	Не определено	Подгруппы не определены (наименования научных специальностей отсутствуют)
19.00.00	Психология	Подгруппы не определены (приведено 10 из 13 заявленных наименований научных специальностей)
20.00.00	Не определено	Подгруппы не определены (наименования научных специальностей отсутствуют)
21.00.00	Не определено о	Подгруппы не определены (наименования научных специальностей отсутствуют)
22.00.00	Социология	Подгруппы не определены (приведено 6 из 8 заявленных наименований научных специальностей)
23.00.00	Политология	Подгруппы не определены (приведено 6 из 6 заявленных наименований научных специальностей)
24.00.00	Культурология	Подгруппы не определены (приведено 2 из 3 заявленных наименований научных специальностей)
25.00.00	Науки о земле	Подгруппы не определены (приведено 18 из 36 заявленных наименований научных специальностей)
26.00.00	Теология	Подгруппы не определены (приведено одно наименование научной специальности)

Это говорит о том, что приведенная классификация на данном уровне отработана только на 50 процентов, остальное – отсутствие какой-либо систематизации (13 из 26) групп научных специальностей.

Второй уровень классификации представлен подгруппами (подклассами) научных специальностей, каждая из которых включена в соответствующую

щую группу (третий столбец таблицы 1). Например, в 1-ю группу научных специальностей, которая не имеет наименования, входят следующие четыре подгруппы (подклассы) научных специальностей: математика, механика, астрономия и физика (таблица 2).

Таблица 2

Шифр	Наименование групп научных специальностей, наименование научной специальности	Наименование отраслей науки, по которым присуждается ученая степень
01.00.00	Не определено	
01.01.00	Математика	В данной подгруппе приведены 8 из 9 заявленных наименований научных специальностей
01.02.00	Механика	В данной подгруппе приведены 4 из 8 заявленных наименований научных специальностей
01.03.00	Астрономия	В данной подгруппе приведены 4 из 4 заявленных наименований научных специальностей
01.04.00	Физика	В данной подгруппе приведены 20 из 23 заявленных наименований научных специальностей

Следует отметить, что во 2-й группе научных специальностей с наименованием «химия» отсутствует разделение на подгруппы (подклассы), а приведен сразу третий уровень классификации – наименование 21 специальности. Такие разрывы в систематизации объектов, процессов и явлений реальности являются недопустимыми при проведении классификации [8, 9] или систематизации [12].

Кроме того, 7 групп (классов) научных специальностей (4-я, 11-я, 15-я, 16-я, 18-я, 20-я и 21-я) являются полностью пустыми, т.е. отсутствует все три уровня классификации. В приведенных выше таблицах указанные недоработки и недостатки предложенной системы классификации подкрашены серым цветом. Все эти недостатки и недоработки структурно-логического представления научных специальностей в нормативно утвержденной Номенклатуре являются следствием применения неполной, логически неструктурированной и неоднородной классификации научных специальностей.

Смысловый анализ систематизации предложенных научных специальностей базируется на рассмотрении корректности обоснованного включения предложенных специальностей в соответствующие группы (классы) и подгруппы (подклассы) по признакам-основаниям смысловой принадлежности. Смысловый анализ систематизации предложенных научных специальностей приведем на примере 5-й группы и ее подгрупп научных специальностей (таблица 3).

Таблица 3

Шифр	Наименование 5-й группы и ее подгрупп научных специальностей	Наименование научных специальностей
	Наименование 5-й группы с шифром 05.00.00 не определено	Не приведено
05.01.00	1-я подгруппа «Инженерная геометрия и компьютерная графика»	В данной подгруппе приведено только одно наименование научной специальности, повторяющее наименование подгруппы
05.02.00	2-я подгруппа «Машиностроение и машиноведение»	Приведено только 12 из 23 заявленных наименований научных специальностей
	3-я подгруппа подгруппа с шифром 05.03.00 научных специальностей отсутствует	Не приведено
05.04.00	4-я подгруппа «Энергетическое, металлургическое и химическое машиностроение»	Приведено только 6 из 13 заявленных наименований научных специальностей
05.05.00	5-я подгруппа «Транспортное, горное и строительное машиностроение»	Приведено только 3 из 6 заявленных наименований научных специальностей
	6-я подгруппа с шифром 05.06.00 научных специальностей отсутствует	Не приведено
05.07.00	7-я подгруппа «Авиационная и ракетно-космическая техника»	Приведено 8 из 10 заявленных наименований научных специальностей
05.08.00	8-я подгруппа «Кораблестроение»	Приведено 5 из 6 заявленных наименований научных специальностей
05.09.00	9-я подгруппа «Электротехника»	Приведено только 7 из 12 заявленных наименований научных специальностей
	10-я подгруппа с шифром 05.10.00 научных специальностей отсутствует	Не приведено
05.11.00	11-я подгруппа «Приборостроение, метрология и информационно-измерительные приборы и системы»	Приведено только 12 из 18 заявленных наименований научных специальностей
05.12.00	12-я подгруппа «Радиотехника и связь»	Приведено только 4 из 14 заявленных наименований научных специальностей
05.13.00	13-я подгруппа «Информатика, вычислительная техника и управление»	Приведено только 11 из 20 заявленных наименований научных специальностей
05.13.01	1-я научная специальность «Системный анализ, управление и обработка информации (по отраслям)»	Технические Физико-математические
05.14.00	14-я подгруппа «Энергетика»	Приведено только 7 из 14 заявленных наименований научных специальностей

Окончание табл. 3

Шифр	Наименование 5-й группы и ее подгрупп научных специальностей	Наименование научных специальностей
	15-я подгруппа научных специальностей с шифром 05.15.00 отсутствует	Не приведено
05.16.00	16-я подгруппа «Металлургия и материаловедение»	Приведено 8 из 9 заявленных наименований научных специальностей
05.17.00	17-я подгруппа «Химическая технология»	Приведено только 9 из 18 заявленных наименований научных специальностей
05.18.00	18-я подгруппа «Технология продовольственных продуктов»	Приведено только 8 из 17 заявленных наименований научных специальностей
05.19.00	19-я подгруппа «Технология материалов и изделий текстильной и легкой промышленности»	Приведено 4 из 5 заявленных наименований научных специальностей
05.20.00	20-я подгруппа «Процессы и машины агроинженерных систем»	Приведено 3 из 3 заявленных наименований научных специальностей
05.21.00	Технология, машины и оборудование лесозаготовок, лесного хозяйства, деревопереработки и химической переработки биомассы дерева	Приведено только 3 из 5 заявленных наименований научных специальностей
05.22.00	Транспорт	Приведено только 9 из 19 заявленных наименований научных специальностей
05.23.00	Строительство и архитектура	Приведено только 14 из 22 заявленных наименований научных специальностей
	24-я подгруппа научных специальностей с шифром 05.15.00 отсутствует	Не определено
05.25.00	25-я подгруппа «Документальная информация»	Приведено только 3 из 5 заявленных наименований научных специальностей
05.26.00	26-я подгруппа «Безопасность деятельности человека»	Приведено 5 из 6 заявленных наименований научных специальностей
05.27.00	27-я подгруппа «Электроника»	Приведено 4 из 6 заявленных наименований научных специальностей

Анализ представленных данных в таблице позволяет сделать следующие выводы:

1) значительное большинство групп научных специальностей имеет небольшое количество подгрупп, а некоторые группы (2-я группа) совсем не имеют подгрупп научных специальностей. Предложенная классификация 5-й группы научных специальностей крайне перегружена наличием разнородных по своему смыслу 27 подгрупп научных специальностей и вносит дисбаланс в общую систему классификации научных специальностей;

2) Из 27 подгрупп научных специальностей отсутствует пять: № 3, 6, 10, 15, 24, что говорит о неполной систематизации и отсутствие целостности предложенной подсистеме (ветви) классификации;

3) наряду с предметно-ориентированными подгруппами научных специальностей в эту же 5-ю группу необоснованно включена 13-я подгруппа «Информатика, вычислительная техника и управление», которая носит универсальный характер и может применяться не только в предметно-ориентированных областях экономики, но и во всех других научных группах специальностей, т.е. во всех 26 группах. Получается, что 5-я группа научных специальностей декомпозирована на 27 подгрупп по разным признакам-основаниям систематизации, что является грубейшим нарушением самой логики классификации;

4) еще более нелогичным (аномальным, нетождественным, неадекватным) является включение как в 5-ю предметно-ориентированную группу, так и в 13-ю подгруппу универсальной группы так представленной научной специальности «Системный анализ, управление и обработка информации», которая, по сути, является универсальной и инвариантной предметной области деятельности государства. Систематизация и классификация и как методология (наука) познания и как метод (инструмент) классификации являются универсальными и всеобщими сущностями, которые стоят над различными предметно-ориентированными сферами и научными специальностями.

Таким образом, рассмотренная «Номенклатура научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени» представлена с многочисленными нарушениями, недостатками и недоработками, ключевыми из которых являются недостатки предложенной классификационной схемы, несущими системный характер. В соответствии с этим предложим правильный подход к проведению классификации структурно-логических сущностей «Номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени».

3. Обоснование системы классификации верхнего уровня для «Номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени»

В соответствии с требованиями общей теории классификации многообразных и разнообразных объектов, процессов и явлений реальности на каждом уровне иерархической систематизации недопустимо выделение большого количества классов или групп. При этом при возникновении трудностей такой систематизации, например для большого множества сложных объектов, процессов и явлений, рекомендовано использовать двоичный принцип классификации.

Из приведенных в Номенклатуре на верхнем уровне систематизации 26 групп (классов) по признаку-основанию «универсальность» выделим два класса научных специальностей (рис. 2):

1) универсальные специальности, которые представляют собой всеобщие и универсальные учения (науки) о наиболее общих законах и закономерностях реальности (мира, действительности, бытия);

2) неуниверсальные специальности, которые представляют собой предметно-ориентированные, специфические учения (науки) о частных законах и закономерностях реальности (мира, действительности, бытия).

К первому классу научных специальностей следует отнести специальности, ориентированные на универсальные и всеобщие науки о наиболее общих законах и закономерностях реальности: классификация, систематизация, системология, теория отражения (познания), философия и др. Эти науки, содержащие общетеоретический понятийно-категорийный аппарат и универсальную и всеобщую онтологию, приемлемых для всех предметно-ориентированных наук (частных, смежных, специальных, прикладных). Например, общая классификация как универсальный и всеобщий метод отражения объектов, процессов и явлений реальности используется в любой человеческой деятельности, во всех научных специальностях, направлениях, предметно-ориентированных науках.

Второй класс предметно-ориентированных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, подразделяем на три подкласса специальностей:

- общественные науки (об обществе и человеке, обществознание);
- естественные науки (о природе, естествознание);
- технические науки (техникосзнание).

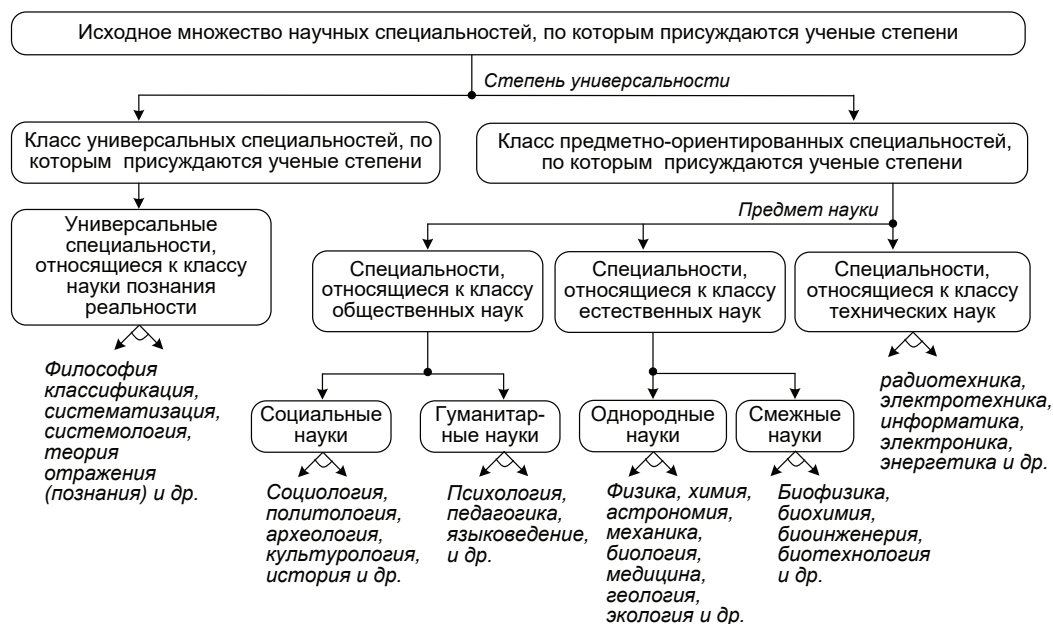


Рис. 2. Классификационная схема верхнего уровня для «Номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени»

Общественные науки в свою очередь подразделяются на подклассы:

- социальные науки (социология, политология, археология, культурология, история и др.);

- гуманитарные науки (психология, педагогика, языковедение, и др.).

Естественные науки подразделяются на подклассы:

- однородные науки (физика, химия, астрономия, механика, биология, медицина, геология, экология и др.);

- смежные (неоднородные) науки (биофизика, биохимия, биоинженерия, биотехнология и др.).

Технические науки: радиотехника, электротехника, информатика, электроника, энергетика и др.

В заключение следует отметить необходимость системного обучения в образовании, что невозможно обеспечить без знания универсальных и всеобщих научных специальностей, направлений, дисциплин. Например, можно всю свою жизнь изучать, например, химию и химические элементы, их свойства и характеристики, но при этом так и не понять сути этой научной специальности. А можно сразу изучить и понять главное в ней – классификационную систему химических элементов имени Д.И. Менделеева, и тогда все становится на свои места. Это значит, обучаемый, человек познающий познал главное – систему в этой научной специальности. Поэтому дальше, по жизни, какие бы не возникали вопросы-ситуации по химии, которые суть – элементы этой системы, для этого человека уже не будет проблем в понимании этих ситуаций. Или другой пример. Разве можно глубоко познать мир животных и растений без знания ее классификационной системы, системы К. Линнея?

Основная цель и предназначение устройства любой научной классификационной системы – это системное упорядочение бесконечного множества различных объектов, процессов или явлений реальности в некоторую конечную систему классов. Это в полной мере относится и к рассмотренной выше «Номенклатуре научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени», структурно-логическая основа которой оставляет желать лучшего.

В соответствии с этим представляется целесообразным:

- 1) при подготовке и разработке «Номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени» учитывать требования научной классификации и разделять исходное множество научных специальностей на предметно-ориентированные группы, с отдельным выделением групп универсальных научных специальностей;

- 2) в программах школьного образования, и в программах среднего и высшего образования предусмотреть обучение в рамках системного научного направления «Общая классификация и систематизация».



БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Ловцов Д.А. Системология научных исследований: Учеб. пособие для аспирантов. 2-е изд., доп. и испр. М: ФБУ НЦПИ при Минюсте России. 2018. 76 с.
- [2] Омел'ченко В.В. Общая теория классификации. В двух частях. Часть I. Основы системологии познания действительности. М.: ООО «ИПЦ Маска», 2008. 466 с. Часть II. Теоретико-множественные основания // Предисл. Д.А. Ловцова. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2010. 296 с. Сайт URSS.ru.
- [3] Омел'ченко В.В. Основы систематизации. В двух частях. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2012. 480 с. Сайт URSS.ru.
- [4] Омел'ченко В.В. Прогнозирование как важнейшая функция управления: Историко-логический анализ древних писаний и древнерусского языка // Вестник РУДН, серия Государственное и муниципальное управление. № 2. 2014. С. 85–102.
- [5] Омел'ченко В.В. «Систематизация и анализ истоков происхождения ключевых понятий государственного управления «надзор» и «контроль» // Вестник РУДН, серия Государственное и муниципальное управление. № 1. 2016. С. 7–19.
- [6] Омел'ченко В.В. Подход к оценке эффективности государственного управления национальными ресурсами на примере развития малого и среднего предпринимательства Российской Федерации // Вестник РУДН, серия Государственное и муниципальное управление. Том 4. № 1. 2017. С. 7–24.
- [7] Приказ Минобрнауки России от 23.10.2017 N 1027 «Об утверждении Номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени». Зарегистрировано в Минюсте России 20.11.2017 N 48962.
- [8] Системный аудит использования национальных ресурсов и управление по результатам. Выпуск II. Методы и модели информационно-аналитического обеспечения. Под ред. А.А. Пискунова. Ростов-на-Дону: ЮФУ, 2007. 592 с.
- [9] Словарь иностранных слов. 15-е изд., испр. М.: «Русский язык». 1988. 608 с.
- [10] Словарь по кибернетике. Под ред. академика АН СССР В.М. Глушкова. Глав. ред. Украинской советской энциклопедии. Киев, 1979. 624 с.

State management of scientific and scientific-technical activity in the Russian Federation on the example of the preparation and adoption of the system of scientific specialties

V.V. Omel'chenko

АО «ВПК «NPO mashinostroyeniya'»

This article is a further continuation of the work on the review of the foundations of public administration of the use of national resources in relation to the field of scientific and state scientific and technical activities in the Russian Federation. The basic functions of the state management of scientific and technical activity are considered from the system positions, the analysis of the existing legal regulation of preparation and acceptance of system of scientific specialties on which scientific degrees are awarded is carried out, system shortcomings of the approved nomenclature of scientific specialties on which

scientific degrees are awarded are revealed. The substantiation of the classification system for “Nomenclature of scientific specialties for which scientific degrees are awarded” is carried out.

Keywords: public administration, public policy, nomenclature, classification, control, scientific direction, scientific specialty, systematization

REFERENCES

- [1] Lovtsov D.A. *Sistemologiya nauchnykh issledovaniy: Ucheb. posobie dlya aspirantov*. 2-e izd., dop. i ispr. M: FBU NTSPI pri Minyuste Rossii. 2018. 76 s.
- [2] Omel'chenko V.V. *Obschaya teoriya klassifikatsii*. V dvukh chastyakh. CHast' I. *Osnovy sistemologii poznaniya dejstvitel'nosti*. M.: OOO «IPTs Maska», 2008. 466 s. CHast' II. *Teoretiko-mnozhestvennye osnovaniya* // Predisl. D. A.Lovtsova. M.: Knizhnyj dom «LIBROKOM», 2010. 296 s. Sajt URSS.ru.
- [3] Omel'chenko V.V. *Osnovy sistematzatsii*. V dvukh chastyakh. M.: Knizhnyj dom «LIBROKOM», 2012. 480 s. Sajt URSS.ru.
- [4] Omel'chenko V.V. *Prognozirovanie kak vazhnejshaya funktsiya upravleniya: Istorikologicheskij analiz drevnykh pisanij i drevnerusskogo yazyka* // *Vestnik RUDN, seriya Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie*. № 2. 2014. S. 85–102.
- [5] Omel'chenko V.V. «*Sistematzatsiya i analiz istokov proiskhozhdeniya klyuchevykh ponyatij gosudarstvennogo upravleniya «nadzor» i «kontrol'»* // *Vestnik RUDN, seriya Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie*. № 1. 2016. S. 7–19.
- [6] Omel'chenko V. V. *Podkhod k otsenke ehffektivnosti gosudarstvennogo upravleniya natsional'nymi resursami na primere razvitiya malogo i srednego predprinimatel'stva Rossijskoj Federatsii* // *Vestnik RUDN, seriya Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie*. Tom 4. № 1. 2017. S. 7–24.
- [7] *Prikaz Minobrnauki Rossii ot 23.10.2017 N 1027 “Ob utverzhenii Nomenklatury nauchnykh spetsial'nostej, po kotorym prisuzhdayutsya uchenye stepeni”*. Zaregistrirvano v Minyuste Rossii 20.11.2017 N 48962.
- [8] *Sistemnyj audit ispol'zovaniya natsional'nykh resursov i upravlenie po rezul'tatam*. Vypusk II. *Metody i modeli informatsionno-analiticheskogo obespecheniya*. Pod red. A.A. Piskunova. Rostov-na-Donu: YUFU, 2007. 592 s.
- [9] *Slovar' inostrannykh slov*. 15-e izd., ispr. M.: «Russkij yazyk». 1988. 608 s.
- [10] *Slovar' po kibernetike*. Pod red. akademika AN SSSR V. M. Glushkova. Glav. red. Ukrainskoj sovetskoj ehntsiklopedii. Kiev, 1979. 624 s.

Об авторе:

В.В. Омел'ченко, доктор технических наук, профессор, советник подразделения 00-03, АО «ВПК «НПО машиностроения», г. Москва, omvv@yandex.ru



DOI: 10.22363/2312-8313-2018-5-4-411-425

Макроэкономические проблемы стран – экспортеров нефти в условиях нестабильности мирового рынка

Г.Л. Гукасян

Институт востоковедения РАН,
Российский университет дружбы народов

Макроэкономические проблемы стран – экспортеров нефти, обусловленные нестабильностью мирового рынка нефти, по-прежнему остаются значимым фактором, воздействующим на развитие и социально-экономическое положение этой группы государств и их экономическую политику. Это особенно ярко проявляется в условиях падения мировых цен на нефть, когда для стран – экспортеров нефти с особой остротой встает вопрос о перестройке зависимой от нефтяного фактора экономической структуры. Однако глобальная система международного разделения труда накладывает серьезные структурные ограничения на возможности и темпы структурно-экономических реформ. При этом, несмотря на особенности и многообразие проявления макроэкономических проблем в различных странах – экспортерах нефти в условиях колебаний конъюнктуры рынка нефти, проявляются сходные трудности в сфере финансово-экономической, структурной и внешнеэкономической политики.

Ключевые слова: нестабильность мирового рынка нефти, страны – экспортеры нефти, финансово-экономическая система, структура экспорта, международное разделение труда, валютные доходы, экономическая диверсификация

Рассматривая проблемы воздействия флуктуаций мирового рынка нефти на положение стран – экспортеров нефти, можно констатировать, что эти колебания, обладая выраженной цикличностью (впрочем, как и общеэкономическая конъюнктура мирового хозяйства в целом), оказывают хаотичное разнонаправленное воздействие на финансово-экономическую систему страны – экспортера нефти, тем самым подавляя стимулы реальной структурной перестройки экономики на путях трансформации сырьевого характера хозяйства в несырьевой (который базируется на обрабатывающей промышленности и передовом третичном секторе).

При этом характеристики «Голландской болезни» для стран – экспортеров нефти и газа обусловлены моделью включения в международное разделение труда, сложившейся исторически в рамках мирового хозяйства в сочетании с переходом к рыночной экономике, в которой, как известно, инвестирование в развитие тех или иных отраслей обуславливается рентабельностью. Однако рентабельность, в свою очередь, присоединена к факторам

существующего в рамках текущей конъюнктуры спроса на мировом рынке на те или иные товары. Но в таком случае страны – экспортеры сырья не могут получить конкурентные преимущества в несырьевых секторах в силу рыночного характера распределения инвестиций, которые в рыночных условиях не вкладываются активно в приоритетные сектора несырьевого развития в странах – экспортерах сырья. И в основном только государство перераспределяет часть доходов (получаемых от экспорта сырья) в развитие ненефтяных и инновационных секторов экономики. При флуктуациях спроса и предложения, а также цен на сырьевые товары, в т.ч. на энергетическое сырье, приток капитала в страны – экспортеры сырья сокращается.

Разумеется, что при наличии командно-административных рычагов распределения инвестиций возможности перераспределения капиталовложений в странах – экспортерах и производителях энергетического и другого сырья могли бы быть реализованы намного быстрее и в заданных плановых параметрах, однако и в такой ситуации известные структурные трудности отчасти были обусловлены зависимостью от мировой экономики. Об этом свидетельствует опыт ряда развивающихся стран и СССР, когда в условиях недостатка какой-либо продукции зависимость от экспорта сырья и закупок на внешнем рынке имела ощутимое влияние на национальную экономику.

Впрочем, при передовом подходе к организации производственной и экспортной структуры национальной экономики новые индустриальные страны Азии продемонстрировали возможность активного включения в международное разделение труда на новой технологической базе (Китай, Сингапур и др.). Здесь, как представляется, весьма многое зависит от продуманной структурной макроэкономической политики, последовательности ее проведения в жизнь. Однако НИС Азии являются главным образом импортерами нефти, и это обстоятельство кардинально отличает их от крупных экспортеров нефти, таких как Саудовская Аравия, Венесуэла и другие, и конечно, от России.

В чем же проявляются основные проблемы стран – экспортеров нефти на макроэкономическом уровне в условиях нестабильности мирового рынка нефти? Особенности отмеченного характера экономических проблем широко охарактеризованы во многих работах экспертов и в условиях преимущественно рыночного характера экономики выражаются в следующем.

Важнейшей экономической детерминантой спроса на нефть исторически выступало состояние цикла экономической конъюнктуры в мировом хозяйстве. Естественно, что в условиях роста мировой экономики имело место повышательное давление на уровень цен на нефть, что наблюдалось еще с 1970-х гг. Ярким примером из числа последних по времени подобных флуктуаций цен на нефть выступил их огромный рост в период 2003–2008 гг., когда цена на нефть сорта WTI повысилась с 28 до 134 долл. за баррель, и этот повышательный скачок был остановлен только мировым финансовым кризисом, когда вступление мировой экономики в глобальную рецессию привело к падению нефтяных цен с 134 долл. за баррель в июне 2008 г. до 39 долл. в феврале 2009-го.

Впоследствии произошла стабилизация мирового экономического роста и спроса на нефть, которая продолжалась до 2014 г., после чего, как известно, с июня 2014 г. по январь 2015 цена на нефть, например, известного сорта Brent понизилась с 112 до 47 долл. за баррель. Понижение объяснялось отчасти новым замедлением мирового экономического роста, а отчасти перепроизводством нефти, в силу расширения спроса на нее в предыдущие годы. Надо сказать, что в перепроизводство нефти внес свой вклад целый ряд стран, в значительной мере арабские экспортеры нефти (Саудовская Аравия и др.) и в огромной мере США, в которых рентабельным стало производство сланцевой нефти, а также, естественно, Россия, Канада и другие экспортеры. Собственно, это и привело к обвалу цен на нефть на фоне ее перепроизводства и замедления мирового экономического роста.

К концу января 2016 г. цена на нефть Brent снизилась до 27 долларов за баррель, а период падения цен нанес сильный удар по экономикам, доходам, валютным резервам большинства стран – экспортеров нефти из числа развивающихся стран, а также России, Азербайджана, Казахстана.

Для стран – экспортеров нефти (кроме США, исторически являвшихся чистым импортером нефти, и только с расширением извлечения сланцевой нефти в последние годы начавших претендовать на статус едва ли не нетто экспортера) перестройка экономической структуры, сложившейся под влиянием мирового рынка, выступает весьма сложным процессом. Причина в том, что в условиях снижения доходов от экспорта нефти экономика страны сталкивается с необходимостью перераспределения финансовых ресурсов между целями стабилизации экономической ситуации и целями развертывания мероприятий по финансированию проектов в ненефтяных сферах экономики.

В этих условиях на макроэкономическом уровне экономической политики стран – экспортеров нефти, с одной стороны, важнейшим индикатором зависимости экономического развития от нефтяных доходов, а с другой стороны, рычагом адаптации к снижению этих доходов стали государственные финансы. Но их использование проявляется по-разному в разных структурно-экономических условиях стран – экспортеров нефти.

Так, по оценкам Международного валютного фонда, после 2014 года арабские страны – крупные экспортеры нефти столкнулись с новой реальностью неуклонного снижения бюджетных доходов уже в 2015 г., когда, к примеру, Саудовская Аравия, после трех лет исполнения бюджета со значительным профицитом, достигавшим более 13 % ВВП, резко скатилась к бюджетному дефициту, близкому к 15 % от ВВП. Другие страны – значимые экспортеры нефти, такие как Россия, Ливия, Венесуэла, Кувейт, Катар, Объединенные Арабские Эмираты, Оман, Ангола, также испытали крайне тяжелые последствия спада цен на нефть для государственных финансов. Так, даже для богатого нефтедолларами при относительно малой величине населения Кувейта изменение профицита бюджета величиной в 34,7 % ВВП в 2012 г. на профицит величиной всего в 0,15 % ВВП в 2016 г. оказалось непредвиденно неприятным [8].

В табл. 1 и 2 отражены некоторые макроэкономические показатели ряда стран – экспортеров нефти. Надо отметить, что доля экспорта нефти в ВВП нами была взята только на 2016 г., когда данный экспорт испытал наибольший обвал, а для стран – экспортеров нефти эта доля сильно колеблется и резко возрастает при высоких ценах на нефть (в связи с чем, в 2016 г. она намного ниже, чем в предыдущие годы). Подробнее эту тенденцию можно посмотреть по данным статистических источников за предыдущие годы на сайтах статистической информации. Величина индекса диверсификации экспорта-импорта, более близкая к 1, означает более худший показатель страны в сравнении со среднемировым.

Таблица 1

**Бюджетный дефицит/профицит ряда стран – экспортеров нефти в 2009–2017 гг.
(% от ВВП)***

Страна	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Россия	-7,9	-3,9	0,8	-0,1	-0,5	-0,5	-2,4	-3,4	-1,5
Саудовская Аравия	-5,38	4,44	11,6	13,6	6,5	-2,3	-14,8	-12,8	-8,9
Венесуэла	-5,09	-4,02	-5,3	-15,6	-11,5	-15	-20	–	–
Норвегия	10,3	11	13,4	13,8	10,8	8,7	6,1	4,0	4,4
Азербайджан	0,7	0,9	0,6	0,3	0,6	-0,5	-1,2	-1,4	-1,6
Алжир	-5,1	-0,1	-1,2	-4,8	-0,9	-7,1	-15	-12,6	-6,4

И с т о ч н и к : [10; 16].

* данные могут отличаться от приведенных в тексте оценок других аналитических центров.

Таблица 2

**Индекс диверсификации экспорта-импорта
и доля экспорта в ВВП ряда стран – экспортеров нефти**

Страна	Индекс диверсификации экспорта – импорта (ЮНКТАД) в 2007 г.	Индекс диверсификации экспорта – импорта (ЮНКТАД) в 2017 г.	Доля экспорта нефти в ВВП в 2016 г., %
Россия	0,348	0,292	7,0
Саудовская Аравия	0,717	0,585	26,44
Венесуэла	0,651	0,612	14,21
Норвегия	0,406	0,329	3,8
Азербайджан	0,736	0,809	17,46
Алжир	0,598	0,480	10,92

И с т о ч н и к : [17].

В частности, для такого важнейшего мирового экспортера нефти, как Саудовская Аравия, ситуация в последние годы складывалась следующим образом. В 2016 году стоимостной объем экспорта Саудовской Аравии составил 163 млрд долл., и данное королевство выступило 27 по значению мировым экспортером. Однако экспорт Саудовской Аравии в предыдущие 5 лет падал среднегодовым отрицательным темпом в -20,1 % и за время с 2011 по 2016 гг. сократился с 617 млрд долл. до 163 млрд. При этом в 2016 г. подавляющую долю в экспорте этой страны составляла сырая нефть, в размере около 59 % стоимости экспорта, и еще 7,98 % приходилось на нефтепродукты [11; 13].

Закономерно, что узкая база экспорта накладывает отпечаток на структуру национальной экономики страны, в данном случае это сырьевая направленность экспорта. К примеру, в том, что касается Венесуэлы, сохраняющаяся монокультурность включения страны в международное разделение труда очевидна, но она обусловлена известными структурными характеристиками экономики Венесуэлы: гипертрофированная роль нефти в экспорте Венесуэлы выражалась долей сырой нефти в экспорте в размере 68,7 % в 2016 г. и очищенной нефти (нефтепродуктов) в 11,7 % (т.е. всего доля нефти составила 80,4 %). Еще 11 % приходилось на золото [14].

В 2013 г. доля нефти, включая нефтепродукты, в экспорте Венесуэлы, по оценкам Trading Economics, была еще выше – порядка 95 %. При этом общая сумма экспорта Венесуэлы в 2016 г. серьезно снизилась, в сравнении со многими другими странами мира, составляя 26,6 млрд долл. (62 место по величине экспорта среди стран мира), в сравнении с 144 млрд в 2011 г. Что касается доли нефти в ВВП Венесуэлы, то точно в условиях кризиса этот показатель не оценен, но представляется значимо высоким при существующей структуре ВВП. Однако основная трудность экономики Венесуэлы очевидно состоит в крайне слабой диверсификации источников национального дохода и государственных финансов [18].

Как отмечается в обзоре Фонда Карнеги, доходы Венесуэлы от экспорта упали с 74 млрд долларов в 2014 г. до 37 млрд в 2015 году. По данным МВФ, ВВП Венесуэлы в 2014 году упал на 3,9 %, в 2015-м на 5,7 %, резко выросли инфляция, товарный дефицит, уровень бедности [1]. Экономика страны в 2017–2018 гг. вступила в тяжелую гиперинфляцию с многократным скачком цен, более миллиона % в ноябре 2018 г. Правительству Николаса Мадуро пришлось сократить субсидии, которые были введены еще при Уго Чавесе, а также приступить к мерам по экономической либерализации. Коллапс цен на нефть заставил Президента Венесуэлы в 2015 г. предпринимать активные усилия на мировой арене для согласования действий стран-экспортеров нефти, чтобы поддержать уровень цен, что жизненно необходимо для Венесуэлы. С начала спада цен на нефть до последнего времени Венесуэла находится в тяжелом экономическом кризисе, а добыча нефти сократилась до самого низкого за 70-летний период уровня, и в июне 2018 составляла 1,34 млн баррелей в сутки, что на 800 тыс. барр. ниже, чем год назад [10].

Несмотря на сходную тенденцию зависимости экономического положения от нефтяного экспорта в странах – экспортерах нефти, сила проявления данной тенденции неодинакова, и она зависит от структуры хозяйства и достигнутого уровня экономической диверсификации, а наряду с этим от объема и качества добываемых нефти и газа, величины населения, внешнеэкономических и внешнеполитических проблем. Весьма интересно было посмотреть в этой связи на такую страну-экспортера нефти, уже не Латинской Америки, а Африки, как Алжир, с которым СССР тесно сотрудничал в период курса социалистической ориентации в этой африканской стране (и продолжает сотрудничать сегодня). В Алжире воздействие спада нефтяных цен оказало отчасти менее сильное, чем в Венесуэле, влияние на социально-экономическое положение в стране, но это влияние все-таки было весьма значительным и сходным по направленности.

Структура экспорта Алжира при этом заметно отличается от структуры экспорта Венесуэлы. Так, по уточненным данным за 2016 г., являясь 58 по объему экспорта мировым экспортером, Алжир в наибольшей доле экспортировал попутный нефтяной газ (42 % от общей суммы экспорта), а нефть находилась на 2 месте в экспорте (в размере 33 % от общего экспорта). Также страна экспортировала широкий спектр различных видов минеральной, химической, промышленной продукции [12].

Особенно важным фактором устойчивости на примере Алжира представляется, по-видимому, более глубокий уровень экономической диверсификации в данной стране, чем в Венесуэле. Так, доля обрабатывающей промышленности в ВВП Алжира, по данным МБРР на 2017 г., составила 35,26 %. Данных о доле обрабатывающей промышленности для Венесуэлы МБРР на 2017 г. не предоставил, скорее всего, в силу неопределенности экономической ситуации в стране. Однако имеются данные о доле промышленности вообще (включая добывающую) в ВВП Венесуэлы – это 37,24 % (еще 48,82 % приходится на долю в ВВП сферы услуг). Уже по этим показателям видно, что вся в целом доля промышленности (включая добывающую, т.е. добычу нефти и др. ресурсов) в ВВП Венесуэлы не более, чем на 2 % выше, чем доля одной только обрабатывающей промышленности в ВВП Алжира. То есть в Алжире успехи в индустриализации и диверсификации экономики значительно больше [19].

Достаточно устойчивый фундамент алжирской экономики был заложен в период социалистической ориентации, когда в стране проводились широкие программы индустриализации в рамках пятилетних планов. Но, помимо отмеченного выше, стабилизатором алжирского участия в международном разделении труда выступает его значение как крупного экспортера газа, экспорт которого более стабилен, чем экспорт нефти, больше привязан к трубопроводным системам. Так, магистральный газопровод Магриб – Европа (MEG), связывающий гигантское газоконденсатное месторождение Хасси-Рмель в Алжире с Испанией и Португалией, обеспечил превращение Алжира в одного

из важнейших игроков на европейском рынке газа, потенциально способного занять на нем до 15 %. В 2017 г. Алжир являлся третьим по объему экспортеров газа в ЕС, поставляя 6 % импортируемого ЕС газа (на первом месте Россия с 27 %, на втором – Норвегия с 21 %) [4].

Вместе с тем, спад цен на нефть и в Алжире привел к сходным с другими странами – экспортерами нефти проблемам, хотя и не выразившимся в настолько же резком, как в Венесуэле, обвале экономики, У Алжира сильно сократилась стоимость экспорта: она упала с 74,3 млрд долл. в 2011 г. до 31,2 млрд в 2016 г. Как видно из приведенной выше таблицы, в Алжире также обострилась проблема дефицита госбюджета. В Алжире существуют значительные программы государственного субсидирования (строительство жилья и др.), общий объем которых достигает 1/5 ВВП. Валютные резервы Алжира за период с конца 2014 г. по 2015 год сократились с около 180 млрд долл. до 143 млрд. Вместе с тем уровень инфляции в период 2015–2016 гг. остался умеренным, на уровне около 5–6 %, уровень безработицы был заметным, но характерным для арабских стран, – около 11 %. Уровень бедности в Алжире достаточно высокий (около трети населения). В связи со спадом цен на нефть правительством Алжира была поставлена задача ускорения диверсификации экономики за счет ненефтяных секторов, а также сокращения импорта, экономии финансовых средств [6].

Обращаясь выборочно к характерным макроэкономическим проблемам ряда стран – экспортеров нефти, значительный интерес представляет и такая страна бывшего СССР – экспортер нефти, как Азербайджан. По приведенным показателям бюджетного дефицита в период последних колебаний мировых цен на нефть у Азербайджана наблюдается большая финансовая устойчивость, чем у Саудовской Аравии и Венесуэлы, и в чем-то сопоставимые с Россией показатели бюджетного дефицита/профицита (хотя на Россию повлияли еще и экономические санкции). Это во многом может объясняться более диверсифицированной структурой хозяйства Азербайджана, более устойчивой финансово-экономической политикой, в сравнении с упомянутыми двумя странами, несмотря на то, что на экспорт нефти в Азербайджане приходится также огромная доля от общего экспорта страны – это, по оценкам международных экспертных центров, порядка 86 % на 2016 г., а более 60 % доходов бюджета составляют нефтяные доходы.

Азербайджан лучше, чем Венесуэла, выдержал обвал цен на нефть 2016 года, но этому способствовали сочетание особенностей структуры экономики Азербайджана, его вовлеченность во внешнеэкономическую интеграцию с разными группами государств, характер экономической политики, особенности текущего состояния бюджета и государственного долга.

Тем не менее в Азербайджане, в условиях падения цен на нефть в 2014–2016 гг. также сильно обострились финансово-экономические проблемы, наблюдались волнения и протесты, вызванные ростом цен и ухудшением социально-экономической ситуации, девальвация маната сопровождалась снижением

душевого ВВП на 56 % (если в конце 2015 он составлял 7986 долл., то в середине 2016 г. – лишь 3940 долл. на душу). Представляется, что и разноплановая включенность Азербайджана в экономические связи на территории бывшего СССР (СНГ) могла в определенной мере облегчить преодоление страной социально-экономических последствий падения цен на нефть. Однако в целом направленность реакции экономики данной страны на скачки конъюнктуры мирового рынка нефти имеет сходную направленность с большинством стран – нетто экспортеров нефти.

Что касается экономической динамики Азербайджана, то рост ВВП между 2004 и 2011 гг. составлял в среднем 15 %, благодаря нефтяному «буму», в то время как, например, в России рост ВВП составил в этот период 4 %, в Казахстане 7 %. Естественно, что «нефтезависимый» рост экономики при сильной зависимости экономики от нефти у стран – экспортеров нефти обычно характеризуется скачкообразностью. Резкие же скачки темпов роста ВВП как раз характерны для стран – экспортеров нефти, экономики которых по своим физическим масштабам относительно невелики или слабо диверсифицированы. В этом смысле рост ВВП России на 4 % в указанные годы выступает менее неустойчивым. Надо отметить, что все три упомянутые страны – экспортера нефти опирались на валютные резервные фонды, сформированные в основном за счет нефтяных доходов. Как известно, в России два фонда: Фонд национального благосостояния и Резервный фонд в конце 2014 г. аккумулировали средства в размере 180 млрд долл. (9 % ВВП), в Казахстане Национальный фонд Казахстана – средства в размере 69 млрд долл. (30 % ВВП), а в Азербайджане Государственный фонд Азербайджана – 36 млрд долл. (47 % ВВП) [7, с. 2–5].

Разумеется, резервные фонды в период спада цен на нефть были истощены, но послужили для стран-экспортеров нефти, как принято считать, финансовой «подушкой безопасности». Основным же рычагом срочного развертывания стратегии ускоренного ослабления зависимости от нефтяной экономики на первом этапе реагирования на понижательную флуктуацию мирового рынка нефти становится перераспределение финансов, укрепление налоговой системы, повышение налогов и сборов. В этом случае Российская Федерация в общей направленности такой стратегии реагирования имеет сходные аспекты с Саудовской Аравией (хотя там только сейчас начинается даже внедрение НДС, который никогда не применялся).

В условиях стабилизации цен на рынке нефти рост доли нефтяного сектора в ВВП и источниках государственного дохода возрастает отчасти автоматически. Так, например, Б. Титов отмечает, что тезис о снижении зависимости российского бюджета от внешнеэкономической конъюнктуры не обоснован, так как такое снижение было характерно только для двух лет (2015–2016 гг.) на фоне низких цен на энергоресурсы, однако их восстановление в 2017 г. принципиально изменило ситуацию. Это иллюстрируется данными о доле экспорта нефти и нефтепродуктов в экспорте России, вкладе сектора добы-

чи полезных ископаемых и нефтепереработки в рост промышленного производства и долей нефтегазовых доходов в общем приросте бюджетных доходов (по данным Института народнохозяйственного прогнозирования РАН).

Таблица 3

**Некоторые показатели роли нефтяного сектора
в экономике России в 2013–2017 г. (%)**

Год	2013	2014	2015	2016	2017
Доля экспорта нефти и нефтепродуктов в экспорте России	71,7	70,9	64,3	60,2	62,4*
Вклад сектора добычи полезных ископаемых и нефтепереработки в рост промышленного производства	55	36	9	20	73
Доля нефтегазовых доходов в общем приросте бюджетных доходов России в 2013–2017 г.	49	61	–	–	71

* 2017 г. – оценка.

И с т о ч н и к : [5, сс. 2-4].

Действительно, в отмеченных условиях хозяйственной структуры переход на рельсы уменьшения нефтяной зависимости национальной экономики в странах – экспортерах нефти, в силу характера интеграции в мировое хозяйство при рыночном и достаточно открытом внешнему миру типе экономики страны, не может быть изменен радикально быстро. Это очевидно на базе многих теорий международного разделения труда от Смита-Рикардо до Кругмана и других. Это во времена плана ГОЭЛРО реальная перестройка структуры экономической базы не так сильно зависела от внешних экономических условий. Не случайно, что в среднем по 6 странам – экспортерам нефти Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива, при всей масштабности программ экономической диверсификации, заявленных там, доля обрабатывающей промышленности в ВВП остается с 1970-х гг. на уровне не более 9–10 % (хотя в отдельности есть большие показатели, прежде всего на Бахрейне, где нефть практически закончилась, и в Дубае) [15, с. 10].

Оказывая тормозящее воздействие на структурную диверсификацию хозяйства стран-экспортеров нефти при повышательном тренде конъюнктуры нефтяного рынка, при резком ее ухудшении данные страны вынуждены координировать усилия для поддержания условий торговли. Это было продемонстрировано, когда в конце 2016 года ОПЕК и ряд не входящих в организацию стран (ОПЕК+) договорились в Вене о сокращении добычи нефти на 1,8 миллиона баррелей в сутки с уровня октября 2016 года. Договор стартовал с начала 2017 года и был продлен до конца 2018 года. В июне 2018 года группа ОПЕК+ согласовала цель уйти от перевыполнения условий соглашения, кото-

рое тогда составляло 47 %. Между тем в последнее время участники сделки, наоборот, заявляли о риске переизбытка сырья на рынке в 2019 году и о возможности вернуться к сокращениям добычи.

В результате 7 декабря 2018 г. было принято решение стран ОПЕК+ о сокращении добычи на 1,2 миллиона баррелей в сутки на первую половину 2019 года. Эта новая сделка была также необходимой в условиях нестабильности рынка. Из них 800 тысяч баррелей нефти придется на ОПЕК и 400 тысяч – на страны вне картеля. Снижение добычи странами ОПЕК составляет по соглашению 2,5 % от уровня октября 2018 года, остальными – 2 %. Три страны получили исключения из сделки ОПЕК+: Иран и Венесуэла, из-за санкций, и Ливия в связи с нестабильной ситуацией в стране. Очень важным оказался консенсус между Россией и Саудовской Аравией, которая на данном этапе была заинтересована в дальнейшей стабилизации рынка и опасалась отказа России от сокращения добычи (для России снижение добычи более сложно, в т.ч. из-за климатических условий работы скважин).

Усилия по стабилизации рынка нефти сыграли основную роль в том, что средняя цена нефти сорта Брент повысилась с 43,73 долл. за баррель в 2016 г. до 54,19 долл. за баррель в 2017 г., впервые с 2012 г. Однако тенденция перепроизводства нефти может сохраниться в силу вложенных ранее повышенных инвестиций в разработку сланцевой нефти в США, а также крупных новых проектов разработки конвенциональной нефти в Бразилии, роста добычи в Великобритании [3; 9].

В этой связи экономические проблемы стран-экспортеров нефти останутся переплетены как с задачами диверсификации экономики, так и с задачами сохранения роли данных государств на мировом рынке нефти. В недавней исторической ретроспективе борьба развивающихся государств за Новый мировой экономический порядок представлялась таким же важным явлением для данной группы стран, как индустриализация. Отстаивание своих интересов как поставщиков углеводородов для мировой экономики развивающимися странами являлось частью этой борьбы, которая в настоящее время также актуальна.

Таким образом, в нынешней глобализированной экономике пока что не имеется защитного механизма от спада цен на сырьевые товары и какого-либо обособленного от мирового капиталистического рынка товарно-денежного сегмента рынка, отвечающего обслуживанию реализации общественного продукта развивающихся стран и в целом стран, не относящихся к странам с развитой рыночной экономикой. В этих условиях развивающимся странам – экспортерам нефти остается сочетать опору на доходы от экспорта сырья, с одной стороны, с мерами по мобилизации доходов от любых областей экономической активности, а стратегию серьезной структурной перестройки экономики закладывать и развивать в качестве долгосрочной стратегии развития. Доходы от экспорта углеводородов должны в обусловленной мере играть роль финансовой подушки безопасности для периодов флуктуаций конъюнктуры

мирового рынка, и, одновременно, источника финансирования инфраструктурных и диверсификационных программ развития национальной экономики стран – экспортеров нефти. По большому счету реальная структурная перестройка экономики страны – экспортера нефти должна будет выражаться в изменении межотраслевых балансовых потоков производства и структуры экспорта, в чем и состоит стратегическая проблема экономической структурной политики в условиях периодов нестабильности и резких флуктуаций мирового рынка углеводородов.

Что касается проблем российской экономики в условиях флуктуаций мирового рынка нефти 2014–2017 гг., то, естественно, что в этих проблемах большую роль сыграла ситуация с ценами на нефть, но к ней добавилось и воздействие иностранных санкций, ограничение доступа к источникам финансирования за счет иностранного капитала и т.п., о чем уже писали многие эксперты [2, с. 6–11, 12–28]. Кроме того, на положение страны дополнительно повлияли характерные для мирового хозяйства структурно-циклические колебания, например, замедление экономического роста Китая, практически не связанное со спадом цен на нефть, т.к. КНР является крупным нетто-импортером нефти, но повлиявшее на многие экономики стран, взаимосвязанные с китайской экономикой. При этом определенная устойчивость российской экономики в данных тяжелых условиях, как представляется, связана с меньшей долей нефтяного экспорта в ВВП, чем у ряда стран – значимых экспортеров нефти, со стабильной позицией России как экспортера газа мирового значения, а также с диверсифицированным характером российского экспорта различных видов сырья, полуфабрикатов, помимо нефтегазовых.

Если посмотреть на положение Саудовской Аравии в условиях спада цен на нефть, то большие, чем у России валютные резервы королевства были растрочены весьма значительно для финансирования дефицита госбюджета и в целях смягчить возможное социальное недовольство, всплеска которого власти оправданно опасались из-за падения доходов и замедления роста экономики. По многим оценкам, валютные резервы Саудовской Аравии сократились с 737 млрд долл. в августе 2014 г. до 529 млрд в конце 2016 г. Началась антикоррупционная кампания против многих членов королевской семьи, были введены прочие экстренные меры консолидации доходов.

Что касается «наивного» применения коэффициентов корреляции (здесь Пирсона), то цифровое значение не представляется показательным для анализа силы зависимости ВВП России от экспорта нефти, в сравнении с конкурирующим с нами по объему экспорта нефти экспортером – Саудовской Аравией, поскольку, например, с 2012 по 2017 гг. стоимость экспорта нефти России упала на 87,3 млрд долл., или почти на 50 %, а Саудовской Аравии – на 177,8 млрд долл., или на 52,7 %, однако ВВП Российской Федерации за тот же период упал на 28,6 %, а Саудовской Аравии – лишь на 7 % (см. данные табл.).

Таблица 4

**Экспорт нефти, ВВП, доля экспорта нефти
в ВВП России и Саудовской Аравии в 2010–2017 гг. (млрд. долл. и %)**

Год	Россия			Саудовская Аравия		
	Экспорт нефти, млрд долл.	ВВП, млрд долл.	Доля экспорта нефти в ВВП, %	Экспорт нефти, млрд долл.	ВВП, млрд долл.	Доля экспорта нефти в ВВП, %
2010	135,8	1524,9	8,9	214,9	526,8	40,8
2011	181,8	2051,7	8,9	319,1	669,5	47,7
2012	180,9	2210,3	8,2	337,5	735,9	45,9
2013	173,7	2297,1	7,6	321,9	746,6	43,1
2014	153,9	2063,6	7,4	284,5	756,3	37,6
2015	89,6	1368,4	6,5	152,9	651,7	23,5
2016	73,7	1284,7	5,7	134,4	639,6	21,0
2017	93,6	1577,7	5,9	159,7	683,8	23,4
	коэффициент корреляции Пирсона	0,926840946		коэффициент корреляции Пирсона	0,534580512	

И с т о ч н и к : составлено и рассчитано по: [10].

Такие показатели корреляции можно объяснить уже тем, что факторов динамики ВВП много, а коэффициент в данном случае улавливает значительно больший спад ВВП России на фоне спада экспорта нефти, но, в отличие от Российской Федерации, на Саудовскую Аравию никакие внешнеэкономические санкции не влияли, а экономика была поддержана вкачиванием в нее золотовалютных резервов королевства (т.е. накопленных нефтяных доходов прошлых лет). Причем в таком темпе расходования этих резервов, по мнению большинства аналитиков, начиная с 2014 г. их Саудовской Аравии хватило бы лишь на несколько лет (около 5), если бы цены на нефть не стали повышаться, оторвавшись от «дна». А вот внутренний рынок и экспортная база Саудовской Аравии крайне ограничены, в связи с чем без улучшения положения с ценами на нефть саудовская экономика могла бы сильно «провалиться» (взять хотя бы то, что в отличие от России у данной страны, по сути, отсутствует самообеспечение продовольствием, различным оборудованием, в т.ч. и для нефтяной промышленности, и вообще самообеспечение широким спектром продукции, без которой воспроизводство общественного продукта на уровне страны невозможно в масштабах, отвечающих современным потребностям).

Таким образом, макроэкономические проблемы стран – экспортеров нефти (кроме США, Норвегии, Великобритании, здесь не рассматриваемых), концентрируются вокруг роли нефти в ВВП и доходах государства, достигнутого уровня экономической диверсификации и связанной с ними силы зависимо-

сти от нестабильных флуктуаций мирового рынка нефти (потребление которой в мире в перспективе будет по-прежнему возрастать, согласно прогнозам Международного энергетического агентства и прочих авторитетных организаций). Однако сочетание этих проблем и их экономические индикаторы проявляются в странах-экспортерах нефти далеко не одинаково и специфически по-своему.



© Г.Л. Гукасян, 2018

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Венесуэла: нефть плюс социализм. Carnegie Ru. 28.02.2017. URL.: <https://carnegie.ru/commentary/68112>.
- [2] Воздействие внешних факторов на распространение кризиса 2014–2016 гг. в российской экономике» / под. ред. Головнина М.Ю. М.: ФГБУН Институт экономики Российской академии наук, 2017.
- [3] ОПЕК+ удалось договориться о снижении нефтедобычи. РИА Новости. URL.: 7.12.2018. <https://ria.ru/20181207/1547641698.html>.
- [4] Сможет ли Алжир вытеснить российский газ из Европы? EADaily. URL.: <https://eadaily.com/ru/news/2017/05/17/smozhet-li-alzhir-vytesnit-rossiyskiy-gaz-iz-evropy>.
- [6] Algeria economy: ‘The worst is to come’ // Al-Jazeera. 11.05.2016. URL.: <https://www.aljazeera.com/news/2016/05/algeria-economy-worst-160510121257728.html>.
- [7] Azerbaijan’s New Macroeconomic Reality: How to Adapt to Low Oil Prices. By Ingilab Ahmadov. Baku. // Caucasus Analytical Digest. No. 83, 21 April 2016, pp. 2–5.
- [8] Elliott L. 7.10.2015. Oil price slump turns Saudi surplus into huge deficit, IMF report shows // The Guardian. URL.: <https://www.theguardian.com/world/2015/oct/07/oil-price-slump-turns-saudi-surplus-into-huge-deficit-imf-report-shows>.
- [9] 5th OPEC and Non-OPEC Ministerial Meeting. OPEC Bulletin. 2019, No 1.
- [10] Oil Rents Percent of GDP // Trading Economics. URL.: <https://tradingeconomics.com/country-list>.
- [11] Merchandise Exports and Imports of The Kingdom of Saudi Arabia. General Authority of Statistics. URL.: https://www.stats.gov.sa/sites/default/files/ft_report_q2_2018_en.pdf.
- [12] OEC. Algeria. URL.: <https://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/dza/>.
- [13] OEC. Saudi Arabia. URL.: <https://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/sau/>.
- [14] OEC. Venezuela. URL.: <https://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/ven/>.
- [15] The Role of Manufacturing in Promoting Sustainable Economic Growth in the GCC. Al Awad M. Working Paper No.ZU-WP 2010-003. Zayed University. UAE, 2017.
- [16] Trading Economics. Country List. URL.: <https://tradingeconomics.com/country-list/government-budget>.
- [17] UNCTAD Statistics. Merchandise: Product concentration and diversification indices of exports and imports, annual. URL.: <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=120>.
- [18] Venezuela Exports0 // Trading Economics. URL.: <https://tradingeconomics.com/venezuela/exports>.

- [19] World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files. URL.: <https://data.worldbank.org/indicator/NV.IND.MANF.ZS>.

Macroeconomic problems of the oil-exporting countries in the conditions of instability on the world market

G.L. Gukasyan

The Institute of Oriental Studies of the Russian Academy of Sciences,
Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)

Macroeconomic problems of the oil-exporting countries, determined by the instability on the world oil market are still a significant factor affecting the development and socio-economic situation in this group of states and their economic policies. This is especially pronounced in the context of falling world oil prices, when for oil-exporting countries the question of restructuring the economic structure dependent on the oil factor arises with particular urgency. However, the global system of international division of labor imposes serious structural constraints on opportunities and rates of structural economic reforms. At the same time, despite the peculiarities and diversity of the manifestations of macroeconomic problems in various oil exporting countries under the fluctuations in the oil market conditions, similar difficulties in the field of financial, economic, structural and foreign economic policies are manifested.

Keywords: the world oil market instability, oil exporting countries, financial and economic system, export structure, international division of labor, foreign exchange earnings, economic diversification

REFERENCES

- [1] Venezuela: neft plus sotsializm. Carnegie Ru. 28.02.2017. URL.: <https://carnegie.ru/commentary/68112>.
- [2] Vozdeistvie vneshnih faktorov na rasprostranenie krisisa 2014–2016 gg. V rossiyskoi ekonomike, M. FGBUN Institut ekonomiki Rossiiskoy akademii nauk. 2017, pod. red. Golovnina M.U.
- [3] OPEC+ udalos dogovoritsa o snizhenii neftedobichi. RIA Novosti. URL.: 7.12.2018. <https://ria.ru/20181207/1547641698.html>.
- [4] Smojet li Aljir vitesnit rossiyskiy gas is Evropi? EADaily. URL.: <https://eadaily.com/ru/news/2017/05/17/smozhet-li-alzhir-vytesnit-rossiyskiy-gaz-iz-evropy>.
- [6] Algeria economy: 'The worst is to come'. Al-Jazeera. 11.05.2016. URL.: <https://www.aljazeera.com/news/2016/05/algeria-economy-worst-160510121257728.html>.
- [7] Azerbaijan's New Macroeconomic Reality: How to Adapt to Low Oil Prices. By Ingilab Ahmadov. Baku // Caucasus Analytical Digest. No. 83, 21 April 2016, pp. 2–5.
- [8] Elliott L. 7.10.2015. Oil price slump turns Saudi surplus into huge deficit, IMF report shows // The Guardian. URL.: <https://www.theguardian.com/world/2015/oct/07/oil-price-slump-turns-saudi-surplus-into-huge-deficit-imf-report-shows>.
- [9] 5th OPEC and Non-OPEC Ministerial Meeting. OPEC Bulletin. 2019, No 1.

- [10] Oil Rents Percent of GDP // Trading Economics. URL.: <https://tradingeconomics.com/country-list>.
- [11] Merchandise Exports and Imports of The Kingdom of Saudi Arabia. General Authority of Statistics. URL.: https://www.stats.gov.sa/sites/default/files/ft_report_q2_2018_en.pdf.
- [12] OEC. Algeria. URL.: <https://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/dza/>.
- [13] OEC. Saudi Arabia. URL.: <https://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/sau/>.
- [14] OEC. Venezuela. URL.: <https://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/ven/>.
- [15] The Role of Manufacturing in Promoting Sustainable Economic Growth in the GCC. Al Awad M. Working Paper No.ZU-WP 2010-003. Zayed University. UAE, 2017.
- [16] Trading Economics. Country List. URL.: <https://tradingeconomics.com/country-list/government-budget>.
- [17] UNCTAD Statistics. Merchandise: Product concentration and diversification indices of exports and imports, annual. URL.: <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx?ReportId=120>.
- [18] Venezuela Exports // Trading Economics. URL.: <https://tradingeconomics.com/venezuela/exports>.
- [19] World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files. URL.: <https://data.worldbank.org/indicator/NV.IND.MANF.ZS>.

Об авторе:

Гукасян Гурген Левонович, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Института востоковедения Российской академии наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Российского университета дружбы народов, gukasyan.gurgen@yandex.ru



DOI: 10.22363/2312-8313-2018-5-4-426-432

Развитие государственного управления в сфере книгоиздания в России (середина XVI в. – 80-е гг. XX в.)

Д.Г. Залевская, А.Ю. Яковлев

Государственный университет управления

В данной статье рассматривается развитие государственного управления в сфере книгоиздания со времен зарождения массового книгопечатания в XVI веке до периода застойного советского кризиса середины 80-х гг. XX века. За данный период времени отечественное издательское дело претерпело существенные изменения и в нормативной сфере, в авторском праве и цензуре печати, и в структуре управления, в создании и функционировании органов государственного контроля.

К 80-х гг. XX в. государственное управление издательской деятельностью осуществлялось посредством эффективной централизованной системы, регулирующей вопросы книгоиздания и книгораспространения по всей стране в целом. Однако застойные процессы середины 80-х гг. XX века, имевшие место во многих отраслях советской экономики, потребовали реформирования и перемен.

Ключевые слова: издательское дело, книгоиздание, государственное управление в сфере книгоиздания

Становление книгоиздания и его управления в дореволюционной России

Массовое книгоиздание зародилось в Московском государстве в середине XVI в. с внедрением в производственный процесс печатного станка, изобретенного Иоганном Гуттенбергом в 1440–1445 гг. Первая русская датированная печатная книга «Апостол» (1563–1564) была выпущена Иваном Федоровым и Петром Мстиславцем в царской типографии «Московский печатный двор». Потребность в большом количестве религиозных книг для строящейся церковью была основной причиной активного развития книгопечатания и поддержки этого процесса со стороны Ивана Грозного. Законодательство об издательствах в этот период времени развивалось прежде всего как цензурное право.

Стремительные перемены в российском книгоиздании наступили с приходом к власти Петра I, который в начале своего правления организовал издание русских книг в Голландии, а позже начал развивать издательскую

базу и печатное дело внутри Российского государства. Он же заложил основы светской цензуры. В 1721 г. Регламент духовной коллегии ввел предварительную цензуру на богословскую литературу. Синодальный указ от 13 октября 1724 г. «Об объявлении раскольниковых рукописных книг духовным правителем» гласил: «...противные благочестию раскольниковых рукописные книги, ежели у кого суть тем людям объявить, оные в городах духовным управителям, где надлежит неукоснительно без всякой боязни, и никто у себя таких о расколе сомнительных и подозрительных книг и тетрадей ни тайно, ни явно, ни под каким видом держать не дерзать под опасением жестокой казни» [12, с. 355–356].

Московский печатный двор переходит в ведение Монастырского приказа. В этот период времени были созданы новые типографии в Москве, Санкт-Петербурге и других городах, выпустившие в свет в годы правления Петра I более 600 названий книг и других изданий, большое число которых были переводными. С 1708 по 1725 г. было напечатано книг больше, чем в предыдущие полтора века от «Апостола» Ивана Федорова и Петра Мстиславцева [2, с. 105–111].

Во времена правления Екатерины II нормативные акты, регулирующие издательскую деятельность, противоречивы. Так, с одной стороны, Именной указ «О позволении во всех городах и столицах заводить типографии и печатать книги на российском и иностранных языках с освидетельствованием оных от управы благочиния» [12, с. 554], данный Сенату, позволяет открывать вольные типографии и развивать частную прессу. Но с другой стороны, существуют акты, приравнивающие выпуск литературы к политическому преступлению. Например, Именной указ «О недозволении производить продажу книг, исполненных странными мудрствованиями» от 27 марта 1786 г. [12, с. 559–560].

В конце XVIII века начинаются жесткие репрессии против издательства: ограничивается свобода книгопечатания, закрываются вольные типографии, устанавливается предварительная цензура. В 1797 г., во время правления Павла I, вступает в силу указ, предписывающий все кажущиеся сомнительными книги представлять на рассмотрение Совету Его Императорского Величества. Литература подвергается надзору непосредственно правительства. В 1800 г. запрещен ввоз литературы из-за границы.

Важным этапом развития книжного дела стало появление университетов в XVIII–XIX вв., издательства и типографии которых выступали в роли центров издания учебной и научной литературы. Тогда «книгопечатанию было суждено в России обрести простор в типографиях и издательствах Российской академии наук и Московского университета» [4].

Ситуация меняется с приходом к власти Александра I. 9 (21) июля 1804 г. был утвержден первый в Российской империи Устав о цензуре. В соответствии с ним вся изданная литература должна была проходить цензуру в комитетах, образованных при главных университетах: Санкт-Петербургском, Мо-

сковском, Казанском, Дерптском и Виленском. Согласно Уставу запрещению подлежали все сочинения, «противные православной религии и самодержавному строю» [13]. Таким образом, все прежние цензурные ведомства были упразднены, за исключением духовной цензуры.

В 1826 г. императором Николаем I был утвержден новый «чугунный» цензурный устав, существенно усиливший контроль над выпуском литературы. Восстание декабристов привело к ужесточению цензуры. В 1857 г. был опубликован Свод уставов о цензуре, включивший в себя основные положения ранее принятых правовых актов о печати и цензуре. Этот документ упорядочил действовавшие тогда одновременно уставы, указы, акты, регламентирующие работу издательств, типографий и книготорговцев.

В обстановке усилившихся либеральных настроений были смещены наиболее реакционно настроенные цензоры. В 1865 г. Александр II утвердил Указ «О перемене и дополнении действующих ныне цензурных постановлений» [10], который стал известен как Закон о печати от 6 апреля 1865 г.

Цензурный гнет ослабевает с приходом к царствованию Николая II. 26 апреля 1906 г. был подписан Указ «О временных правилах для неповременной печати» [9]. Положение книгоиздательского дела заметно улучшилось: новые издания учреждались без ограничений, отменялось применение административной ответственности, взысканий и денежных залогов, однако многие меры, направленные на свободу печати, имели декларативный характер. Социально-политические условия того времени были неблагоприятны для развития свободной печати.

Со времен правления Ивана Грозного, когда зародилось издательское дело, до момента кардинальных перемен в 1917 г. книгопечатание регулировалось указами и сводами, которые были приняты в начале XVIII в. Эта нормативная база касалась в основном вопросов авторского права и цензуры печати, которая то усиливалась, то ослабевала в разные периоды времени. В условиях минимизации свободы печати основная функция исполнительных органов в области административно-правового регулирования издательской деятельности заключалась в осуществлении цензуры.

Развитие государственного управления в сфере книгоиздания в Советской России (1917–1985)

Февральская и Октябрьская революции 1917 г. привели к существенным изменениям во всех сферах жизни, включая издательское дело. В процессе общественно-политических преобразований происходит национализация полиграфического производства и создание первых советских издательств. Во время становления Советской власти действует репрессивная политика, которая отличается военной цензурой в отношении книгоиздания.

27 октября 1917 г. в стране был учрежден Народный комиссариат просвещения, главной задачей которого являлся контроль над всеми отраслями

культурного строительства, в том числе издательским делом. Положение ВЦИК от 20 мая 1919 года «О государственном издательстве» создает новую централизованную организацию, которая становится фундаментом будущей единой государственной издательской системы. Таким образом, Государственное издательство сочетало в себе функцию производственного предприятия и административного государственного аппарата, регулирующего деятельность издательств через призму существовавшей идеологии.

В 1920–1930-е гг. в стране внедряется командно-административная система управления. В апреле 1929 г. был утвержден первый пятилетний план развития народного хозяйства СССР. На его основе Комитет по делам печати разработал отраслевой план. Пятилетка печати стала первым опытом перспективного планирования в издательском деле в истории страны [6, с. 56].

6 июня 1931 г. было утверждено «Положение о главном управлении по делам литературы и издательства и его местных органах». Согласно этому постановлению Управление наделялось полномочиями по контролю над выходом литературы, конфискации изданий, запрещенных к распространению. Цензура печатных изданий, существовавшая с первых дней советской власти, приобрела официальный статус [3, с. 14].

В годы Великой Отечественной войны работа издательств была перестроена на военный лад, выпуск полиграфического оборудования фактически был приостановлен.

В послевоенное время было принято постановление «О работе ОГИЗа РСФСР». Согласно ему ОГИЗ был обязан руководствоваться утвержденными планами выпуска литературы и увеличить выпуск политической, научной и художественной литературы, чтобы к концу 1947 г. превысить довоенный уровень выпуска книг.

В 60-е гг. были приняты Основы гражданского законодательства СССР и союзных республик, которые закрепили отношения с интеллектуальной собственностью, что стало предвестником формирования авторского права. Имущественным правом автора стало признаваться право на получение вознаграждения, на создание и использование творческого результата [11].

80-е гг. характеризуются увеличением спроса на литературу. С одной стороны, книжные тиражи неустанно растут. Так, например, тираж «в 1988 г. достиг по СССР 2,3 млрд. экземпляров» [8, с. 18]. С другой стороны, рос дефицит на книги, спрос на которые опережал предложение, зарождался черный рынок, сокращается потребность в библиотеках.

Апрельским пленумом ЦК КПСС 1985 г. был выработан курс на всемерное ускорение социально-экономического развития советского общества, предполагавший развитие творческой активности и инициативы работников всех подразделений.

Книжное дело в период с 1917 г. по 1985 г. характеризуется большим разнообразием и вместе с тем ограниченностью издательского репертуара из-за существовавшего в Советском Союзе идеологического контроля, впослед-

ствии перешедшего в цензурную политику. Ведущую роль в управлении книгоиздательской деятельностью играет государство. Конституции Советского периода не содержат понятие «интеллектуальная собственность». Конституционные акты закрепляют лишь принцип свободы творчества. Так, например, Конституция Кубы гласит: «Художественное творчество свободно, поскольку его содержание не противоречит революции» [7, с. 112].

Государственное управление издательской деятельностью и полиграфией в Советский период осуществляется посредством централизованной системы, отличающейся строгой иерархической структурой. Неоднократная смена органов, руководящих издательствами, приводит к созданию дублирующих друг друга комитетов, комиссий, советов, обладающих практически одинаковыми правами и наделенных одинаковыми обязанностями. При этом издательства и полиграфические предприятия в той или иной мере находятся в государственной собственности.

С момента своего возникновения и до 80-х гг. XX в. государственное управление в сфере книгоиздания, как и государственное управление в целом [1, с. 70–76], прошло через серьезные трансформационные изменения. Несмотря на все положительные моменты, давшие стимул развитию отечественного издательского дела, застойные процессы, имевшие место во многих отраслях советской экономики, потребовали в середине 80-х гг. реформирования и перемен. Некоторые из возникших в тот период проблем [5, с. 16–18] не решены до сих пор.



© Д.Г. Залевская, А.Ю. Яковлев, 2018

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Алексеев А.Ю., Яковлев А.Ю. Краткий очерк новейшей истории развития системы органов исполнительной власти в городе Москве // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2013. № 20.
- [2] Андрейкина М.С. У истоков российского авторского права // Обсерватория культуры, 2005, № 1.
- [3] Борзенко В. Театральный процесс и издательское дело в эпоху революции и первых лет Советской власти (1917–1927) // Научно-культурологический журнал *Relga*, 2007. № 4.
- [4] Глухов А.Г., Пахомов Н.Н. Университетское книгоиздание в потоке исторических перемен // Университетская книга. 2006. № 4.
- [5] Залевская Д.Г., Яковлев А.Ю. О некоторых проблемах государственного управления в сфере книгоиздания // Реформы в России и проблемы управления: материалы 33-й Всероссийской научной конференции молодых ученых. М: ГУУ, 2018.
- [6] История книги: учебник для вузов / Под ред. А.А. Говорова, Т.Г. Куприяновой. М.: Светотон, 2001.

- [7] Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник / Отв. ред. Страшун Б.А. Т. 1–2. 3-е изд. М.: БЕК, 2000.
- [8] Ленский В.В. Книжный мир сегодня и завтра // Университетская книга, 2002, № 8.
- [9] О временных правилах для неповременной печати. URL: <http://www.opentextnn.ru/censorship/russia/dorev/law/1906/?id=122117>.
- [10] О перемене и дополнении действующих ныне цензурных постановлений. URL: <http://www.opentextnn.ru/censorship/russia/dorev/law/1865/?id=117>.
- [11] Павлова Е.А. Соотношение права собственности и интеллектуальных прав // Право собственности: актуальные проблемы / отв. ред. В.Н. Литовкин. М.: Статут, 2008. С. 206.
- [12] Полное собрание законов Российской империи, изданных с 1649–1825. Собр. 1-е. Т. 21–22. Спб.: Тип. 2-го Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1830.
- [13] Устав о цензуре 1804 г. URL: <http://opentextnn.ru/censorship/russia/encslov/?id=5552>.

Evolution of public administration of book publishing in Russia (the middle of the XVI century – 1980s)

D.G. Zalevskaya, A.Y. Yakovlev

State University of Management

In this article author examines the history of public administration of book publishing since the birth of mass printing in the middle of the XVI century to the stagnant crisis of 1980s. During this period of time the national book publishing has changed in the legal field, in copyright and censorship of the press, and in the structure of management, in establishment and functioning of supervisory authorities.

In the 1980-s public administration of book publishing was an effective centralized system of regulating the book publishing and book distribution throughout the country as a whole. But the stagnant crisis of 1980-s, which took place in many sectors of the Soviet economy, demanded reform and change.

Keywords: book publishing, publishing industry, public administration

REFERENCES

- [1] Alekseev A.Yu., Yakovlev A.Y. Kratkiy ocherk noveyshey istorii razvitiya sistemy organov ispolnitelnoy vlasti v gorode Moskve // Vestnik Universiteta (Gosudarstvenniy universitet upravleniya). 2013. № 20.
- [2] Andreykina M.S. U istokov rossiyskogo avtorskogo prava // Observatoriya kul'turyi. 2005. № 1.
- [3] Borzenko V. Teatralniy protsess i izdatelskoe delo v epohu revolyutsii i pervyih let Sovetskoy vlasti (1917–1927) // Nauchno-kulturologicheskiy jurnal Relga. 2007. № 4.
- [4] Gluhov A.G., Pahomov N.N. Universitetskoe knigoizdanie v potoke istoricheskikh peremen // Universitetskaya kniga. 2006. № 4.

- [5] Zalevskaya D.G., Yakovlev A.Y. O nekotorykh problemakh gosudarstvennogo upravleniya v sfere knigoizdaniya // *Reformy v Rossii i problemy upravleniya: materialy 33-y Vserossiyskoy nauchnoy konferentsii molodykh uchenykh*. M.: GUU, 2018.
- [6] *Istoriya knigi : uchebnik dlya vuzov / pod red. A.A. Govorova, T.G. Kupriyanovoy*. M.: Svetoton 2001.
- [7] *Konstitutsionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubejnykh stran : uchebnik / otv. red. Strashun B. A. T. 1–2. 3-e izd.* M.: BEK, 2000.
- [8] Lenskiy V.V. *Knizhnyy mir segodnya i zavtra*. URL: *Universitetskaya kniga*, 2002, № 8.
- [9] O vremennykh pravilah dlya nepovremennoy pechati. URL: <http://www.opentextnn.ru/censorship/russia/dorev/law/1906/?id=122117>.
- [10] O peremene i dopolnenii deystvuyuschih nyne tsenzurnykh postanovleniy. URL: <http://www.opentextnn.ru/censorship/russia/dorev/law/1865/?id=117>.
- [11] Pavlova E.A. *Sootnoshenie prava sobstvennosti i intellektualnykh prav*. URL: *Pravo sobstvennosti: aktualnyye problemy / otv. red. V.N. Litovkin*. M.: Statut, 2008.
- [12] *Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii, izdannykh s 1649–1825. Sobr. 1-e. T. 21–22*. Spb.: Tip. 2-go Otd-niya Sobstv. E.I.V. Kantselyarii, 1830.
- [13] *Ustav o tsenzure 1804 g.* URL: <http://opentextnn.ru/censorship/russia/encslov/?id=5552>.

Об авторах:

Залевская Дарья Геннадьевна, магистрант кафедры государственного и муниципального управления Государственного университета управления, zalevskayad@mail.ru

Яковлев Александр Юрьевич, доктор политических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления Государственного университета управления, kafedragimu@ro.ru



DOI: 10.22363/2312-8313-2018-5-4-433-443

Либеральные реформы Александра II и современность

Н.С. Столяров

Российский университет дружбы народов

Статья посвящена анализу либеральных реформ Александра II. Особое место отведено развитию парламентаризма, созданию действенной системы независимого финансового контроля. Ретроспективный взгляд в эпоху Александра II сопоставляется с анализом современных либеральных преобразований. И это сравнение, увы, не в пользу нынешних либерал-реформаторов. Действенность преобразований, инициированных Александром II, подтверждена временем. Многие его начинания не утратили свою актуальность и в современных условиях.

Ключевые слова: парламентаризм, либеральные реформы, финансовый контроль, городское самоуправление, объективные и субъективные предпосылки реформ, либерализм и псевдолиберализм

Парламентаризм в эпоху правления Александра II

17 апреля 2018 года исполнилось 200 лет со дня рождения Императора Александра II, которого *по праву можно считать одним из самых успешных и деятельных государей в тысячелетней истории России.*

Входит ли, однако, царь-реформатор в число исторических предпочтений современной России? Иногда я прошу своих студентов назвать несколько (не более 5) исторических деятелей, оказавших существенное влияние на судьбу страны. Вспоминают Петра I, Ивана Грозного, Ленина, Сталина, других властителей и – за редким исключением – Александра II. Аналогичные представления имеются и у регионального студенчества. Так, студенты Самарского государственного технического университета в рейтинге ведущих исторических деятелей Александру II отвели предпоследнее 12-е место (после Брежнева) [1].

Несколько лет назад Левада-центр провел исследование и поставил вопрос так: «Назовите самых выдающихся людей всех времен и народов». Александр II не вошел даже в двадцатку выдающихся деятелей; его опередили Ленин, Сталин, Путин, Брежнев, Есенин и даже (!) Гитлер. А по результатам опроса Фонда общественного мнения Александр II среди деятелей лишь российской истории оказался на 25-м месте. [2]

А между тем надо признать, широкомасштабные преобразования, инициированные Александром II, коренным образом изменившие страну, были

системными, продуманными, опирались на многовековой опыт предшествующих поколений, создавали предпосылки для прогрессивного поступательного развития России. Результативность проводимых реформ была столь очевидной, отвечала потребностям, как сейчас принято говорить, модернизации страны, всех сфер общественной жизни, что современники справедливо называли их великими.

Очевидно и то, что бесценный исторический опыт нуждается сегодня в изучении, в углубленном анализе с целью выработки ориентиров для проведения современных преобразований.

Казалось бы, 200-летний юбилей – прекрасный повод напомнить благодарным потомкам о Царе-Освободителе, проанализировать крупномасштабные реформы, проведенные им за четверть века, Парламенту Российской Федерации вспомнить о том, как в сложнейших исторических условиях закладывался крепкий законодательный фундамент на будущее.

Представителям особой ветви власти – судебной, застывшей в ожидании давно назревших преобразований, которые помогли бы обуздать безудержно растущую в стране коррупцию, проанализировать судебную реформу Александра II, результатами которой явилось независимая судебная система – с адвокатурой и участием присяжных, с гласностью и состязательностью сторон, со значительно возросшей квалификацией судебных чинов.

Профессорско-преподавательскому составу, изнемогающему ныне под гнетом бально-рейтинговой системы и других чужеродных нововведений, было бы своевременным вспомнить о реформе образования, решительно проведенной Александром II, о том, что 155 лет назад был принят новый, подготовленный в обстановке широкой гласности, университетский устав. Предпринятые меры позволили остановить упадок российских университетов и создавали условия для их подъема на качественно новый уровень.

Перечень глубинных преобразований, заслуживающих пристального внимания, особенно сегодня – с учетом потребностей проводимой комплексной модернизации страны, можно было бы продолжить и к некоторым из них мы еще вернемся, но сейчас хотелось бы задаться вопросом: «А как оценивает реформы Александра II историческая наука?» Ведь для нее, науки, истина дороже любых пристрастий, симпатий и антипатий!

Что касается советской историографии, то там все предельно просто: всех царей зачисляли в разряд угнетателей народа, душителей свободы – и Александр II не стал исключением. Признавая важность преобразований, инициированных Александром II, историки советского периода называли их «буржуазными реформами», проводимыми в интересах зарождающейся буржуазии. Например, отмену крепостного права рассматривали как реакцию на глубокий кризис крепостнической системы хозяйствования, рост крестьянских выступлений, антагонизм в отношениях помещиков и бесправного крестьянства – что, следует отметить, было верно, но лишь отчасти. Император же обвинялся в непоследовательности, а проводимые им реформы оценивались как незавершенные.

Интересно, что в оценках многих современных исследователей реформ Александра II все также прямолинейность. Императора подвергают критике за его кажущийся чрезмерным компромисс между прогрессивно настроенной частью дворянства и консерваторами, мягкий характер, половинчатость, чрезмерную осторожность, лавирование между различными придворными группировками. Дескать, «двуликий Янус!»

Думается, что подобные оценки несправедливы и даются как бы вне контекста исторических условий, в которых проводились реформы. Половинчатость, незавершенность? Назовите хотя бы одно масштабное общественное переустройство, которое можно считать полностью завершенным, осуществленным без вынужденного компромисса между «старым» и «новым», удовлетворяющим всех и вся. Чрезмерная осторожность? Не станем говорить об осторожности политической – качеству, необходимому любому правителю для решения стратегических задач. Разумеется, осторожность должна органически сочетаться с решительностью и смелостью, в чем никак нельзя отказать Александру II.

Представим ситуацию с чисто психологической точки зрения. Как должен был чувствовать себя человек, в которого на всем протяжении реформ (почти четверть века) регулярно стреляли, под которого закладывали смертоносные бомбы? Именно посредством бомбы на седьмой раз террористам удалось достичь своей цели. Кровью своей заплатил император за реформы, расширившие границы гражданского общества, позволившие вдохнуть миллионам крестьян (и не только им!) воздух свободы, давшие мощный импульс экономического и духовного развития страны. Словом, есть все основания считать реформы успешными. Помнить о них, изучать, анализировать...

Отчего же так тихо и незаметно отметила страна двухсотлетие инициатора поистине великих реформ? Ведь в России так любят пышно и громко отмечать юбилеи. Справедливости ради надо сказать, что в музеях Москвы отреагировали на юбилей. Так, в Историческом музее в Москве была открыта выставка «Александр II Освободитель», с обзорными экскурсиями по пятницам и субботам. Много интересных экспонатов, но реформам посвящена лишь одна комната – не всем преобразованиям нашлось место.

Безразличие исторической памяти к Александру II объяснить можно многими причинами, однако рискну предположить, что едва ли не главная из них заключается в самой сути преобразований Александра II. Ведь по своему характеру они были либеральными реформами. А в России с либерализмом, как известно, дела обстоят далеко не лучшим образом. Так уж повелось, что с момента зарождения и по сей день либерализм представляет весьма противоречивое явление политической жизни страны. Для одних либерализм – идея, способная во имя свободы ближнего поведи на подвиги, для других – не более чем модная конъюнктурная вывеска.

Не потому ли либеральному императору, жизнью своей заплатившего за свободу подданных, отказано в почете и внимании, что на него ниспосадает тень

от современных либералов? Умные, образованные, блистательные – но, увы, народ в большинстве своем их не любит. Правда, «нелюбовь» здесь взаимна: либералы ненавидят СССР и радуются любым неудачам в своей стране; народ считает «бесперспективным быдлом» и «генетическим отребьем»; обедневших – главным образом по причине либеральных реформ – уничижительно называют «нищобродами»; преклоняются перед Западом, но продолжают жить в России... Как тут не вспомнить Ф.М. Достоевского, который, кстати, ушел из жизни за три недели до гибели Александра II. Будучи некогда убежденным сторонником либерализма и разочаровавшись в нем, писатель гневно обличал либералов-западников: *“Западничество – это партия, готовая к бою против народа...”*. «Одна из характерных черт русского либерализма – это страшное презрение к народу...». «Мой либерал дошел до того, что отрицает самую Россию, т.е. ненавидит и бьет свою мать. Он ненавидит народные обычаи, русскую историю, все» [3].

Немного истории. Либерализм, как известно, произрос из гуманизма периода Ренессанса конца 17 века и, воцарившись на самобытную российскую почву, к началу реформ Александра II сильно изменился. Иницилируемый сверху в период правления Екатерины II и Александра I либерализм, называемый просветительским, мало что дал для действительной свободы основной массы народа.

Робкие шаги Александра I по пути либерализма, хоть и обеспечили ему славу либерала, но вступили в противоречие с действительностью. Хорошо понимая необходимость отмены крепостного права и предприняв несколько шагов в этом направлении, на полную отмену крепостной зависимости крестьян Александра I так и не решился.

Приблизив к себе либерального мыслителя М.М. Сперанского, поручил ему разработать проект реформы, которая, по замыслу, призвана была положить начало конституционной монархии и, на западный манер, разделить власть на законодательную, исполнительную и судебную. План государственных преобразований, именуемый «Введением к уложению государственных законов», к концу 1809 года был подготовлен, однако под напором консерваторов император снова отступил. Предложенные М.М. Сперанским нововведения были названы «преждевременными», а самого реформатора вскоре отправили в ссылку.

Консервативный поворот в политике Александра I, боязнь или нежелание решать назревшие проблемы способствовали активизации революционных сил, в том числе и среди привилегированных сословий. Так, декабристы, будучи носителями либеральных идей, открыто выступали против самодержавия с оружием в руках. Восстание было решительно подавлено Николаем I, и началась эпоха реакции, когда понятия «либерализм» и «революция» считались синонимами. Однако, следует признать, что будучи консерватором, Николай I вовсе не игнорировал либеральные идеи. К государственной деятельности был привлечен возвращенный из ссылки М.М. Сперанский. Сохра-

нив свои либеральные убеждения, он вместе с другими единомышленниками начал готовить проекты крестьянской реформы. При Николае I было издано более 108 указов по крестьянскому вопросу, направленных на облегчение положения крестьян. Открыто велась идейная полемика о необходимости переустройства всей жизни страны, результатом которой явилось возникновение в либеральной среде славянофильства и западничества.

Необходимость либерализации общественного строя ощущалась всеми. Вот в этих сложнейших условиях общественно-политической жизни Александр II взял курс на проведение либеральных реформ, сломил сопротивление противников объективно назревших преобразований, коих было немало в дворянской среде и ближайшем окружении императора; приблизил к себе большую плеяду людей, способных к творчеству, системному анализу и предвидению, благодаря чему был разработан детально продуманный план взаимовязанных реформ. Император лично возглавил их проведение и, можно с полным основанием утверждать, обеспечил их высокую результативность.

К сожалению, вопрос о результативности реформ Александра II и по сей день продолжает оставаться дискуссионным. В этом вопросе проявим полную солидарность с позицией доктора исторических наук, профессора Ларисы Георгиевны Захаровой, которая в статье «Великие реформы 1860–1870-х годов: поворотный пункт российской истории?», поставила в названии знак вопроса, тем самым предполагая различные воззрения. Она писала: «Великие реформы, органично связанные с социально-экономическими и политическими процессами первой половины XIX в., являлись вместе с тем переломом, поворотным пунктом в истории России. Не предусматривая и не обеспечивая одномоментного переворота во всех сферах государственной жизни, они закладывали для этого переворота фундамент и исключали возможность реставрации дореформенных порядков... Однако степень, глубина произошедшего перелома еще далеко не выяснена, и в этом направлении исследователям еще многое предстоит сделать» [4]. Хорошо сказано! В российских архивах хранятся сотни тысяч дел – только по одной крестьянской реформе – малоизученных, требующие современного осмысления.

Во всех российских учебниках и исторических изданиях либеральные реформы Александра II перечисляются и анализируются в строго хронологическом порядке: ликвидация военных поселений (1857 г.), отмена крепостного права (1861 г.), финансовая реформа (1863 г.), реформа высшего образования (1863 г.), земская реформа (1864 г.), судебная реформа (1865 г.), реформа городского самоуправления (1870 г.), реформа среднего образования (1871 г.), военная реформа (1874 г.). Слов нет, велико значение всех этих преобразований, но думается, было бы справедливым связать с именем Александра II еще одну реформу – парламентскую. Выделять ее отдельно, пожалуй, не следует, ибо она носит синтетический характер: все либеральные преобразования были направлены на ограничение деспотической власти, основанной на принуждении и насилии, на расширение представительства народа во власти.

Российский парламентаризм зародился не в 1905 году, как принято считать, а гораздо раньше.

Начнем с того, что первой попыткой учредить представительные (по сути – парламентские) органы государственного управления был созыв в 1549 году Земского собрания, в котором участвовали выборные от всех сословий. Земские соборы, по оценке историка В.О. Ключевского, были «особым типом народного представительства, отличным от западных представительных собраний». На них обсуждались важнейшие вопросы внутренней и внешней политики Российского государства. Однако к концу XVII века самодержавная власть их ликвидировала, что явилось неизбежным результатом политики Петра I, направленной на укрепление абсолютизма.

Отмена крепостного права создала благоприятные предпосылки для возрождения и развития народоуправства.

В ходе земской реформы Александра II рождаются губернские парламенты – земства, обладавшие законосовещательным правом. Городской реформой 1870 года создаются всесословные органы местного самоуправления. Органом представительной власти становилась городская дума, избираемая на 4 года. Исполнительный орган – городская управа во главе с городским головой, который был одновременно представителем думы и управы, избирался на заседании думы. Депутаты городских дум, имевшие право голоса, назывались гласными.

Реформы городского самоуправления обязывали провинциальные города отдавать часть доходов на общегосударственные нужды: содержание полиции, правительственных учреждений и т.д.

Проводимая Александром II внутренняя и внешняя политика требовала упорядочения всех звеньев управления государственными ресурсами. Денег – и немалых – требовали сами проводимые реформы. Деньги же, рассредоточенные по многочисленным кассам отдельных ведомств, с трудом контролировались, а сами же ведомства, номинальной зависимостью от финансового контроля, всячески «торпедировали» его.

Безграничная власть бюрократии, несмотря на принимаемые Николаем I титанические усилия и ужесточения, привела к безграничным злоупотреблениям, всеобщему казнокрадству (о коррупции в те времена не принято было говорить). Емкая характеристика России «Воруют!», данная то ли Н.М. Карамзиным, то ли П.А. Вяземским (литературоведы спорят), как раз из тех времен.

Александр II, сойдясь в противостоянии с «чиновьей ордой, мнимополушной государю», как говорил князь П.В. Долгоруков, сумел найти опору в среде прогрессивно мыслящих людей, дать простор их инициативе, сплотить вокруг себя когорту честных чиновников, для которых престиж их и великие державы стояли прежде всего. Одному из них – талантливому молодому человеку Валериану Алексеевичу Татаринову – император, едва взойдя на престол, поручил разработать проект организации бюджетного, кассового и контрольного дела в России. В 1858 году проект был представлен Алексан-

дру II – обратите внимание: никакой спешки, основательность, тщательная проработка проблемы. В проекте развивались идеи М.М. Сперанского о независимости финансового контроля от исполнительной власти. Император проект одобрил, и началось наведение порядка в системе государственной отчетности, важнейшим звеном которой стало единство бюджета, единство кассы. Ведь как было раньше? У каждого ведомства была своя смета и распорядиться государственными финансами оно могло по своему усмотрению, что создавало благоприятные условия для казнокрадства и неразумного управления финансами. Теперь же распорядителем всех доходов и расходов становилось Министерство финансов. Для всех органов управления устанавливались единообразные сметы по всем доходам и расходам, точное исполнение которых предписывалась ежегодным бюджетным законом.

Отныне смета доходов и расходов ежегодно проходила через Государственный совет, обсуждалась гласно и публиковалась для всеобщего сведения. Вот откуда пошла гласность!

Значительно возросла роль государственного контроля, был введен предварительный контроль за ставшим единым государственным бюджетом, что вызвало настоящий переполох среди воровской части бюрократии. Всеми силами и весьма изощренно стремилась она торпедировать деятельность контрольных органов, сделать их декоративными, лишенными реальных возможностей влиять на финансовую политику государства.

В январе 1863 года В.А. Татаринов назначается Государственным контролером России и начинает упорно и последовательно проводить в жизнь одобренные Александром II реформы. Принципы государственного финансового контроля, выработанные В.А. Татариновым (независимость, гласность и др.), прошли испытание временем и действовали до 1918 года. В настоящее время все они находят применение на практике и получают дальнейшее развитие при реализации важнейшей функции законодательных (представительных) собраний – функции парламентского контроля.

С января 1865 года во всех областях и губерниях началось формирование местных контрольных органов (палат). Независимая контрольная палата в 1866 году была создана и в Москве. Первым ее руководителем был назначен статский советник Борис Иванович Черкасов, ранее бывшим помощником Николая Алексеевича Милютина – одного из разработчиков крестьянской реформы. Борис Иванович возглавлял контрольную палату Москвы более 10 лет, внес значительный вклад в становление и совершенствование системы государственного контроля не только Москвы, но и всей страны. В статье в «Русском архиве», посвященной памяти Б.И. Черкасова, он назван духовным питомцем В.А. Татаринова и Н.А. Милютина.

Традиции государственного контроля продолжает Контрольно-счетная палата Москвы, созданная Московской городской Думой и подотчетная ей. Палата обладает функциональной независимостью в пределах компетенции, вносит значительный вклад в управление бюджетными средствами столицы,

контролируя законность и эффективность их использования. Основными принципами деятельности палаты, согласно закону Москвы, являются законность, объективность, эффективность, независимость и гласность.

В сентябре 2018 года Мосгордума приняла отчет о работе Контрольно-счетной палаты Москвы в 2017 году. Из отчета следует, что по результатам проведенных в прошлом году контрольных мероприятий в финансово-бюджетной сфере выявлены нарушения почти на 19 миллиардов рублей, из них более 67 % – неиспользование государственных средств по назначению. Из года в год палата наращивает потенциал экспертно-аналитических мероприятий, что в значительной степени способствует повышению эффективности бюджетных расходов Москвы, росту доходной части бюджета столицы.

История финансового парламентского контроля, таким образом, продолжается.

Реформы Александра II, вошедшие в историю под названием великих, таковыми и являются прежде всего потому, что они – результат искусного переплетения и взаимодействия двух факторов – объективного и субъективного. Величие Александра II как реформатора и состоит в том, что он сумел почувствовать и глубоко осознать объективные потребности преобразований и активизировать в этих целях совокупные действия субъективных сил – своей команды реформаторов и всех общественных групп. Реформы были поддержаны народом, ибо не были чужеродными, полностью заимствованными, а опирались на национальные традиции, отвечали представлениям различных слоев о социальной справедливости, о благе России. Реформы не были одномоментными и импульсивными, а хорошо продуманными и рассчитанными на историческую перспективу. Пожалуй, впервые в истории России честность, доброта, любовь к людям, забота о благе подданных, присущие монарху, стали мощным фактором ускорения намеченных преобразований. Не случайно за годы царствования Александра II население России увеличилось на 25 миллионов человек и достигло уровня 90 миллионов. Небывалый прирост населения!

Благодаря действительной, реально ощутимой, а не продекларированной свободе возросла экономическая активность государства. Денег на строительство железных дорог, развитие промышленности, обустройство огромной территории России явно не хватало, что вызвало необходимость привлечения иностранного капитала. И то, что примерно треть инвестиций в промышленность были иностранного происхождения, – убедительное свидетельство того, что в стране сложился благоприятный инвестиционный климат. Вот еще один пример действия субъективного фактора.

Итог? Новая, идущая вперед, накапливающая потенциал для своего развития Россия.

Утром 1 марта 1881 года император с легким сердцем подписал конституционный проект, ограничивающий власть самодержавца и открывающий новую, более либеральную эпоху. Плод стольких трудов! По замыслу предполагалось создание редакционных комиссий от земств и городов на выборной

основе – своеобразного предпарламента. Впервые дворянство, купечество, крестьянство приглашались к участию в управлении государственными делами. Спустя несколько часов бомбой террориста движение России по пути парламентаризма (народовластия) было остановлено...

Историю не повернуть вспять, но можно лишь предположить, что если бы студент Гриневицкий промахнулся или должным образом сработала охрана императора, то скорее всего уставший царь-реформатор передал бы престол в руки наследника – сына Александра – и тот, чья отца своего и окрыленный его доверием, продолжил реформы. Отец, разумеется, помогал бы сыну – добрым словом, советом. Дальнейшее развитие России при возрастании роли общества в управлении государственными делами пошло бы спокойным эволюционным путем. Сбылся бы прогноз Д. М. Менделеева о том, что к середине XX века население России увеличится до 282,7 миллионов человек, а к 2000 году будет насчитывать около 600 миллионов человек.

Увы, развитие России пошло по-иному сценарию. Ровно через неделю после убийства Царя-освободителя новый император Александр III на совещании высших руководителей государства отказался от либеральной политики своего отца. Так печально закончился, пожалуй, самый результативный период российского либерализма.

История – непрерывное движение вперед – еще не раз представит нашим либералам шанс проявить себя, воплотить благие намерения в результаты. Однако результаты дальнейшей деятельности либералов у власти плачевные. Так, из 11 членов Временного правительства, пришедшего к власти в феврале 1917 года, 8 человек были либералами. Абсолютизация ничем не ограниченной свободы («вольной воли») привела к тому, что Временное правительство, возглавляемое либералами, пало. Либеральная партия народной свободы оказалась деморализованной и неспособной адекватно реагировать на разгул свободы и анархии в стране. Российский либерализм XX века, можно считать, завершился в 1922 году, когда на «философском пароходе» последние либералы с их свободолобивыми идеями (С.Е. Трубецкой, Л.П. Корсакин, Н.О. Лосский, С.Л. Франк и др.) были высланы за границу.

В современной России либерализм вновь появился на политическом небосклоне – в апреле 1992 года была создана Либерально-демократическая партия России (ЛДПР), которая, являясь прямой наследницей Либерально-демократической партии Советского Союза, с момента своего основания позиционирует себя как оппозиционная партия либерального толка [5]. Однако политический и экономический либерализм ЛДПР выглядит весьма усеченным и противоречивым.

Либеральное правительство Е. Гайдара вообще стремилось принизить роль государства в жизни общества, а то и вовсе изгнать его из экономики. Каков результат? Потери несопоставимы с обретениями. До сих пор не удается вернуть промышленное производство, на тот уровень, на котором оно было в год распада СССР. Народ в большинстве своем сильно обнищал и, не видя для себя каких-либо перспектив, разочаровался в либеральных ценностях.

Есть ли у нынешних либералов, занимающих высокие должности в системе государственного управления, держащих под своим контролем огромнейшие финансовые ресурсы, концепция социального государства, понятная народу, отвечающая его коренным интересам? Есть ли у либерального правительства конкретный и согласованный план реформ, внятная стратегия социально-экономического развития страны, рассчитанная на средне – и долгосрочную перспективу? Как, вспомним, у Александра II? Ведь не методом «проб и ошибок» проводил император грандиозные преобразования, коренным образом изменившие Россию!

Завершая разговор об Александре II, позволю предположить, что именно высокая результативность преобразований, их продуманность служат неммым укором для российских либерал-реформаторов, а всякое сравнение их деятельности с эпохой великих реформ явно не в пользу псевдолибералов. Вполне очевидно, что будущее российского либерализма находится в прямой зависимости от результатов полноценной модернизации всех сфер общественной жизни России.



© Н.С. Столяров, 2018

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Куракина Л.М., Миронова Е.А. Российские политические лидеры в восприятии современного студенчества (по материалам региональных исследований) // *Фундаментальные исследования*. 2015. № 2–23. С. 5245–5252.
- [2] Александр II. Трагедия реформатора: люди в судьбах реформ, реформы в судьбах людей : сборник статей. СПб.: Изд-во Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2012. С. 282.
- [3] Достоевский о либерализме в России. URL: <http://maxpark.com/community/88/content/5658550/>.
- [4] Захарова Л. Великие реформы 1860–1870-х годов: поворотный пункт российской истории? // *Отечественная история*. 2005. № 4.
- [5] Неистовый Жириновский: Политическая биография лидера ЛДПР. М.: ЗАО издательство Центрполиграф, 2016.

The liberal reforms of Alexander II and the present

N.S. Stolyarov

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)

The article is devoted to the analysis of liberal reforms of Alexander II. A special place is given to the development of parliamentarism, the creation of an effective system of independent financial control. The retrospective view in the era of Alexander II is compared with the analysis

of modern liberal transformations. And this comparison, alas, is not in favor of the current liberal reformers. The effectiveness of the transformation initiated by Alexander II, confirmed by time. Many of his initiatives have not lost their relevance in modern conditions.

Keywords: parliamentarism, liberal reforms, financial control, city self-government, objective and subjective preconditions of reforms, liberalism and pseudo-liberalism

REFERENCES

- [1] Kurakina L.M., Mironova E.A. Rossijskie politicheskie lidery v vospriyatii sovremen-nogo studenchestva (po materialam regional'nykh issledovanij) // Fundamental'nye is-sledovaniya. 2015. № 2–23. S. 5245–5252.
- [2] Aleksandr II. Tragediya reformatora: lyudi v sud'bakh reform, reformy v sud'bakh lyudej : sbornik statej. SPb.: Izd-vo Evropejskogo universiteta v Sankt-Peterburge, 2012. S. 282.
- [3] Dostoevskij o liberalizme v Rossii. URL: <http://maxpark.com/community/88/content/5658550/>.
- [4] Zakharova L. Velikie reformy 1860–1870-kh godov: povorotnyj punkt rossijskoj isto-rii? // Otechestvennaya istoriya. 2005. № 4.
- [5] Neistovyj Zhirinovskij: Politicheskaya biografiya lidera LDPR. M.: ZAO izdatel'stvo Tsentropoligraf, 2016.

Об авторе:

Столяров Николай Сергеевич, профессор кафедры государственного и муници-пального управления Российского университета дружбы народов, кандидат философ-ских наук, доктор экономических наук, профессор, sns147@mail.ru



DOI: 10.22363/2312-8313-2018-5-4-444-450

Проблема детской безнадзорности и беспризорности в Российской Федерации

А.М. Батуро

Российский университет дружбы народов

В статье рассматриваются и выявляются причины появления детской беспризорности и безнадзорности в России. Также указывается необходимый комплексный подход, позволяющий противодействовать данному негативному явлению, который затрагивает органы государственной власти, законодательство, изменение общей социально-экономической среды.

Ключевые слова: безнадзорность, беспризорность, семья, методы борьбы, преступность, агрессия

Современная Россия является и выступает в качестве одной из развитых стран в мире. Но, как и в любом государстве, у нее так же есть свои проблемы, и в первую очередь это детская беспризорность и безнадзорность. Рассматриваемая тема на данный момент весьма актуальна, так как у этой проблемы нет точной даты возникновения, но есть весьма прогрессивный рост, который можно сравнить с национальным бедствием.

На данный момент ни одно ведомство в Российской Федерации не может предоставить точные данные о количестве беспризорных детей. По разным подсчетам, в России насчитывается от 2 до 5 млн человек беспризорников [5]. Например, авторы исследования «Маргинальная преступность» говорят о том, что нет точной статистики даже по городу Москва, и они приводят только примерные цифры в районе от 10 – до 50 тыс. При этом около 70 % бездомных – это мальчики, а остальную долю составляют девочки-беспризорницы, доля которых с каждым годом возрастает [8]. На официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации указывается число детей, лишенных дома и проживающих на улице, в районе 2 млн человек.

Исследование, которое было проведено Абызовым Р. М., показало, что на учет в полицию впервые были поставлены подростки в возрасте до 10 лет – 22,2 %; 12 лет – 19,4 %; 13 лет 37,6 %. Основными причинами постановки на учет были:

- занятие бродяжничеством (80,5 %);
- употребление спиртных напитков (60,4 %);
- употребление наркотиков и их распространение (8,3 %) [1].

Как же соотносятся понятия «беспризорность», «безнадзорность» и «бродяжничество»? Обратимся к этимологии данных понятий.

Беспризорность – это социальное явление, в результате которого происходит отрыв ребенка от семьи с дальнейшей утратой постоянного места жительства. Критериями детской беспризорности являются:

- полное отрешение от семьи и родственников;
- использование мест для проживания, не предназначенных для этих целей;
- сосуществование за счет добывания средств, способами, которые не признаются обществом и законодательством страны [9].

В «Словаре Русского языка» С.И. Ожегова [10] слово «безнадзорный» толкуется как «лишенный надзора». В дальнейшем термин широко использовался там, где шла речь о преступлениях, совершенных детьми. Словосочетание «безнадзорность и правонарушения несовершеннолетних» становилось все более привычным. Оно получило признание в правовых актах, юридической и некоторой другой официальной литературе.

В литературе понятия «беспризорность» и «безнадзорность» нередко используются как взаимозаменяемые. Между тем они имеют различное содержание. По ФЗ РФ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [13] безнадзорным определяется несовершеннолетнее лицо, за которым лишен контроль его поведения вследствие недолжного исполнения обязанностей по его воспитанию, обучению и содержанию со стороны родителей или опекунов.

Беспризорность и безнадзорность зачастую приводит к бродяжничеству. Итак, бродяга – это человек лишенный постоянного места жительства, склонный к скитанию и не имеющий постоянного места работы [12]. Ст. 151 УК РФ устанавливает уголовную ответственность за вовлечение несовершеннолетних в бродяжничество и попрошайничество как вид антиобщественных действий [3].

Основным фактором, который заставляет детей скитаться на улице, в первую очередь является неблагоприятный психологический климат в семье (не полная семья, то есть отсутствие одного из родителей или образ жизни самих родителей и их поведение), сложившийся вследствие отчуждения ребенка от его родителей.

Проанализировав исследования центров по работе с беспризорностью детей, нами был сделан вывод о том, что все беспризорные и безнадзорные дети происходят из неблагополучных семей. Главной причиной появления таких семей связано с тем, что родители уклоняются от своих прямых обязанностей по воспитанию своих детей и как следствие в этой ситуации происходит их полное лишение родительских прав. И на данный момент количество родителей, лишенных родительских прав, стремительно растет.

Чаще всего побег ребенка из семьи вызван физическим или психологическим насилием над его несформированной личностью и проявляется следующим образом из–за:

- ограничения или полного лишения ребенка еды;
- применения физической силы, которая проявляется в побоях и ежедневных избиениях;
- выражения к ребенку сексуальных действий;
- унижения и оскорбления;
- принуждения к чему-либо.

По мнению Вдовиной Т. В., «дети, которые стали заниматься бродяжничеством, не имели определенного статуса в семье. Связано это с тем, что родители не выполняли свои прямые обязанности. Они не уделяли детям должного внимания, не занимались их воспитанием и показывали дурной пример, а именно вели антиобщественный образ жизни, пьянствовали, совершали правонарушения» [4].

Те условия, при которых ребенок существует в семье, влияют на характер детей и их образ жизни, в связи с тем, что формирование личности происходит, во-первых, с раннего детства, а во-вторых, дети склонны к копированию поведения родителей. При анализе исследования центров по работе с беспризорностью было выявлено, что большинство исследуемых подростков слышали нецензурное слово непосредственно от своих родителей или попробовали алкоголь с разрешения тех же родных за семейным застольем в праздники. Таким образом, многие беспризорники переняли негативные привычки и мотивы поведения родителей.

Особую группу риска составляют дети, которые утратили обоих родителей, которые в дальнейшем были либо отданы на воспитание близким родственникам или были отправлены в специализированные детские дома.

Главными причинами безнадзорности и беспризорности на территории Российской Федерации выступают следующие факторы:

- сокращение на предприятии, приводящее к безработице;
- экономический кризис, который привел к большому количеству обнищания людских масс, в результате чего люди стали жить за чертой бедности;
- изменение в обществе ценностей, а именно утрата семейных устоев и нравов;
- ведение антиобщественного образа жизни (алкоголизм, разбой, наркомания, проституция и др.);
- увеличение числа психических заболеваний у детей и взрослых, вызванных неправильным поведением.

По нашему мнению, сложившаяся ситуация в современном обществе, связанная с распространением и пропагандированием беспризорничества, вышла за пределы нормы. И для решения данной проблемы на сегодняшний день нам потребуется помощь в первую очередь от правоохранительных органов, а также плотное взаимодействие с властными, общественными и учебно-воспитательными структурами. И самое важное, в данной ситуации не только повысить уровень жизни ребенка, но и закрепить его духовно-идеологическим составляющим.

Наличие беспризорников в стране в наше время говорит нам о том, что государство, в котором присутствует данный слой населения, выступает экономически неблагополучным, данная точка зрения представлена П.А. Пак, И.Г. Лихолат, С.А. Сушенко [10]

Беспризорники и безнадзорные подростки в большей степени склонны к вовлечению в преступные круги по сравнению с другими несовершеннолетними, так как их положение в первую очередь зависит от оценок окружения, склонного к совершению преступлений.

Главные отличительные черты и особенности преступности беспризорников связаны с психическим и нравственным развитием на фоне социальной незрелости данного слоя общества. На основании этого можно объяснить тот факт, что все преступные деяния, совершенные этой категорией, носят преимущественно групповой характер. Группы, созданные несовершеннолетними беспризорниками, имеют большую мобильность, так как зачастую совершенные ими преступления находятся за сотни километров от их основного места положения, и это все увеличивает их общественную опасность [6]. Большинство таких преступлений совершается детьми в состоянии алкогольного опьянения, наркоманском бреду. По данным исследования Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ), 32 % беспризорных – алкоголики, наркоманы, токсикоманы. [7]

В ежегодной сводке, которую предоставляют правоохранительные органы, зафиксировано, что около 100 тысяч общественно-опасных деяний совершены несовершеннолетними беспризорниками, и данные преступления можно с легкостью отнести в категорию тяжких и особо тяжких преступлений [2]. На данный момент наметилась еще одна опасная тенденция, согласно криминологическим исследованиям, большинство преступных деяний подростками совершено по указанию непосредственной рекомендации взрослого. Так же статистические данные показывают, что изменяются с каждым годом возрастные группы малолетних преступников, они имеют направление к так называемому «омоложению».

На наш взгляд, в государстве к таким подросткам следует применять специальные меры по воздействию и перевоспитанию. Но не во всех регионах Российской Федерации можно использовать данную методику, так как в большинстве областей на территории России отсутствуют необходимые специализированные учебно-воспитательные учреждения для данной категории подростков. В итоге большинство детей остаются в данной среде, их положение только усугубляется в связи с тем, что они совершают новые преступления и вовлекают в свои преступные круги новых подростков, которые стали на путь беспризорничества и безнадзорности [5].

На наш взгляд, главные причины того, что государственные органы выполняют свои обязанности неэффективно, связаны со следующими положениями:

- ведомственная ограниченность и межведомственная разобщенность в организации деятельности;

- не проводится специальная профилактическая работа с неблагополучными семьями и с подрастающим поколением;
- отсутствие эффективно действующей и целесообразно организованной реабилитационной системы;
- органы власти не уделяют внимание сфере культуры и образования.

Для того чтобы мы могли выйти из данной ситуации, необходимо провести комплексный подход, который затронет все органы государственной власти, на основании чего будут внесены изменения в законодательство, которые в дальнейшем изменят общую социально-экономическую среду.

Следует провести следующие мероприятия:

- необходимо провести изменения и усовершенствовать существующую систему благодаря развитию организационных, финансовых, правовых и других механизмов взаимодействия между организациями и государственными учреждениями по работе с борьбой беспризорности и безнадзорности и их социальной реабилитацией;

- в государстве на законодательном уровне следует создать специализированный орган, у которого будет прямая обязанность отвечать за решение проблемы беспризорничества и безнадзорности подростков и координацию более мелких подведомств в других регионах, учреждений и организаций, как государственного уровня, так и частного;

- ввести более жесткий контроль над исполнением мер по Федеральному закону «Об основах системы профилактики и безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»;

- привлечь организации досугового воспитания в культуре и спорте, в первую очередь в не крупных городах к обеспечению занятости подростков;

- вернуть роль школе по обеспечению воспитания ребенка, а также усилить работу с неблагополучными семьями за счет специального социального работника, который будет проводить профилактические осмотры жилья неблагополучных семей;

- создать специальную систему на уровне государства, с помощью которой можно будет вести систему учета безнадзорных и беспризорных детей;

- создать специальное министерство на федеральном уровне, которое будет заниматься проблемами неблагополучных семей и подростков, а также контролировать региональные структуры;

- ввести систему контроля ребенка, который стал на путь беспризорничества, с помощью государственных или негосударственных учреждений или в приемной семье.

Таким образом, проблема беспризорности и безнадзорности детей весьма сложная и многосторонняя, в связи с чем ее решение займет длительный период и потребует объединения усилий всех общественных сил.

В заключение хотелось бы отметить, что жизнь беспризорных и безнадзорных детей оборачивается тяжелыми для них и общества последствиями. Связано это с тем, что чем больше ребенок находится в данной жизненной

ситуации, тем сильнее страдает его личность. С каждым годом возрастает число правонарушений, которые в большой степени принимают групповой и организационный характер, и самое печальное, что в таких противоправных деяниях учувствуют несовершеннолетние дети.

Таким образом, заметно, что данная проблема уже давно вышла на новый уровень своего развития, и она должна решаться незамедлительно. Для того чтобы справиться с данной ситуацией, нам потребуется полное ее переосмысление.



© А.М. Батуго, 2018
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Абызов Р.М. Об общественно опасном поведении несовершеннолетних, не достигших возраста уголовной ответственности // Российский следователь. 2012. № 17. С. 28–29.
- [2] Аналитический обзор «Проблемы борьбы с преступностью несовершеннолетних в Центральном федеральном округе РФ» за 1995–2004 гг. // Архив Москвы.
- [3] Большой юридический словарь. 3-е изд., доп. и перераб. / под ред. проф. А.Я. Сухарева. М.: ИНФРА-М, 2009. С. 67.
- [4] Вдовина Т.В. Криминологическая характеристика и профилактика социально-негативного поведения, взаимосвязанного с преступностью: дис. канд. юрид. наук. М., 2004. С. 138.
- [5] Комаров А.В. Проблема беспризорности и безнадзорности в Российской Федерации // Молодой ученый. 2014. № 11. С. 261–262. URL: <https://moluch.ru/archive/70/11929/> (дата обращения: 24.12.2018).
- [6] Криминология: учебник для вузов / под ред. В.Д. Малкова. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2011. С. 362.
- [7] Лукашова Н.Ф. Преступность несовершеннолетних и ее предупреждение // Уголовно-правовая политика и проблемы противодействия современной преступности: сб. науч. тр. / под ред. Н.А. Лопашенко. Саратов, 2006. С. 385.
- [8] Маргинальная преступность: комплексное исследование / под ред. Н.А. Лопашенко. М.: Волтере Клувер, 2010. С. 73.
- [9] Словари и энциклопедии на академике. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/809429> (дата обращения: 23.12.2018)
- [10] Пак П.А. Криминология в вопросах и ответах: учебное пособие для студентов юрид. спец. вузов / П.А. Пак, И.Г. Лихолат, С.А. Сущенко. Ростов н/Д: Феникс, 2000. С. 118.
- [11] Ожегов С.И. Словарь русского языка. URL: <http://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=1330> (дата обращения: 23.12.2018).
- [12] Ожегов С.И. Словарь русского языка: ок. 57 000 слов / под ред. Н. Ю. Шведовой. 15-е изд., стереотип. М.: Рус. яз., 1984. С. 56.
- [13] ФЗ РФ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»: Федеральный закон от 24.06.1999 N 120-ФЗ (ред. от 27.06.2018). Доступ из справ.-правовой системы: Гарант.

The problem of child neglect and homelessness in Russia

A.M. Baturо

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)

The article discusses and identifies the causes of child neglect and neglect in Russia. Also the necessary complex approach allowing to counteract this negative phenomenon which affects public authorities, the legislation, change of the General social and economic environment is specified.

Keywords: neglect, homelessness, family, methods of struggle, crime, aggression

REFERENCES

- [1] Abyzov R.M. Ob obschestvenno opasnom povedenii nesovershennoletnikh, ne dostigshikh vozrasta ugolovnoj otvetstvennosti // *Rossijskij sledovatel'*. 2012. № 17. S. 28–29.
- [2] Analiticheskij obzor «Problemy bor'by s prestupnost'yu nesovershennoletnikh v Tsentral'nom federal'nom okruge RF» za 1995–2004 gg. // *Arkhiv Moskvy*.
- [3] *Bol'shoj yuridicheskij slovar'*. 3-e izd., dop. i pererab. / pod red. prof. A.YA. Sukhareva. M.: INFRA-M, 2009. S. 67.
- [4] Vdovina T.V. *Kriminologicheskaya kharakteristika i profilaktika sotsial'no-negativnogo povedeniya, vzaimosvyazannogo s prestupnost'yu*: dis. kand. yurid. nauk. M., 2004. S. 138.
- [5] Komarov A.V. Problema besprizornosti i beznadzornosti v Rossijskoj Federatsii // *Molodoj uchenyj*. 2014. № 11. S. 261–262. URL <https://moluch.ru/archive/70/11929/> (data obrascheniya: 24.12.2018).
- [6] *Kriminologiya: uchebnik dlya vuzov* / pod red. V.D. Malkova. 4-e izd., pererab. i dop. M.: YUstitsinform, 2011. S. 362.
- [7] Lukashova N.F. *Prestupnost' nesovershennoletnikh i ee preduprezhdenie* // *Ugolovno-pravovaya politika i problemy protivodejstviya sovremennoj prestupnosti*: sb. nauch. tr. / pod red. N.A. Lopashenko. Saratov, 2006. S. 385.
- [8] *Marginal'naya prestupnost': kompleksnoe issledovanie* / pod red. N.A. Lopashenko. M.: Voltere Kluver, 2010. S. 73.
- [9] *Slovari i ehntsiklopedii na akademike*. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/809429> (data obrascheniya: 23.12.2018)
- [10] *Pak P.A. Kriminologiya v voprosakh i otvetakh: uchebnoe posobie dlya studentov yurid. spets. vuzov* / P.A. Pak, I.G. Likholat, S.A. Suschenko. Rostov n/D: Feniks, 2000. S. 118.
- [11] *Ozhegov S.I. Slovar' russkogo yazyka*. URL: <http://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=1330> (data obrascheniya: 23.12.2018).
- [12] *Ozhegov S.I. Slovar' russkogo yazyka: ok. 57 000 slov* / pod red. N.YU. SHvedovoj. 15-e izd., stereotip. M.: Rus. yaz., 1984. S. 56.
- [13] FZ RF «Ob osnovakh sistemy profilaktiki beznadzornosti i pravonarushenij nesovershennoletnikh»: Federal'nyj zakon ot 24.06.1999 N 120-FZ (red. ot 27.06.2018). Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy: Garant.

Об авторе:

Батуро Анастасия Михайловна, студентка 2 курса магистратуры кафедры истории России, lady.anactasiya@yandex.ru. Научный руководитель – к.и.н., доцент кафедры истории России Е.В. Кряжева-Карцева.